

**« Les capacités d'absorption de l'aide
et les défis oubliés du développement »**

Les nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua et au Niger : pour quelle appropriation ?

Rapport final

**Recherche financée par la Coopération officielle luxembourgeoise
Coordination : François Polet (Centre tricontinental)**

Mars 2009

Partenaires de l'étude :

Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg : Armand Clesse, Adrian Pabst

Centre tricontinental (Louvain-la-Neuve) : François Houtart, Laurent Delcourt et Bernard Duterme

Centro de Análisis Sociocultural – Universidad Centroamericana (Managua) : Manuel Ortega Hegg, Hloreley Osorio Mercado, Luis Serra Velásquez

Institut de Stratégie, d'Évaluation et de Prospective (Niamey) : Ibro Abdou, Saidou Sidibé, Mamane Sani Adamou, Germaine Ibro de Souza et Mahaman Tidjani Alou.

Forum du Tiers-Monde (Dakar) : Samir Amin et Bernard Founou

SOMMAIRE

Liste des acronymes.....	3
Résumé exécutif.....	5
INTRODUCTION.....	17
I. CONTEXTE.....	18
1. La réflexion sur l'efficacité de l'aide	
...entre « fatigue de l'aide » et défis d'un « doublement de l'aide ».....	18
Etats bénéficiaires ou bailleurs de fond, à qui la faute du manque d'efficacité ?.....	18
<i>Big push</i> versus capacités d'absorption limitées.....	22
2. Les mesures pour une plus grande efficacité de l'aide	
...ou l'essor des nouvelles modalités de l'aide.....	22
Haro sur l'approche projet.....	22
L'émergence de l'approche sectorielle.....	23
L'avènement des stratégies de réduction de la pauvreté.....	24
L'agenda de l'efficacité de l'aide	26
II. MISE AU POINT TERMINOLOGIQUE.....	28
1. De nouvelles approches.....	28
2. De nouveaux instruments de financement.....	29
3. De nouveaux principes.....	29
III. LES NOUVELLES MODALITES DE L'AIDE AU CŒUR DES DEBATS..	31
1. Obstacles à la mise en œuvre.....	31
Du côté des donateurs	31
<i>L'APD entre intérêts nationaux et gestion de la mondialisation.....</i>	<i>31</i>
<i>Un « environnement incitatif » défavorable aux nouvelles modalités</i>	<i>32</i>
Du côté des bénéficiaires.....	34
<i>La crainte d'une configuration en cartel.....</i>	<i>34</i>
<i>Entre ingérence et « manque à gagner ».....</i>	<i>35</i>
2. Pour quelle appropriation ?.....	35
IV. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE.....	40
V. CADRE D'ANALYSE.....	41
VI. METHODOLOGIE.....	43
VII. LE NIGER.....	44
1. Dépendant de l'aide, mais pas « donors' darling ».....	44
2. La mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide au Niger.....	46
Un florilège de déclarations d'intention.....	46
... qui peinent à se concrétiser dans les pratiques.....	47
Un gouvernement qui « manque d'entrain ».....	47
- L'adoption de la SDRP	48
- La mise en œuvre du Plan PEMFAR.....	48

- Les programmes sectoriels.....	49
Des bailleurs qui tergiversent.....	50
- L'aide projet se taille la part du lion.....	50
- Le développement de l'approche sectorielle, un processus tortueux.....	52
- L'aide budgétaire, prématurée ?.....	53
Conclusions.....	55
3. La dépendance à l'aide ou l'appropriation impossible.....	57
Le paradoxe « aide-institutions ».....	57
Un processus de « décapitalisation des institutions ».....	58
- l'affaiblissement de l'administration.....	58
- le « désapprentissage » de la planification	59
- la désarticulation institutionnelle.....	60
Entre conditionnalités et gestion axée sur les résultats.....	60
La société civile face à l'aide : entre instrumentalisation et scepticisme.....	62
4. Conclusions et recommandations pour le Niger.....	64
VIII. LE NICARAGUA.....	68
1. « El niño mimado de la cooperación ».....	68
2. La mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua.....	70
2.1. 2002 – 2006 : Bolaños ou l'âge d'or de l'agenda de Paris.....	70
Le « bon élève » de l'agenda de l'efficacité.....	70
L'agenda de l'efficacité comme stratégie politico-institutionnelle.....	73
Les donateurs face aux nouveaux espaces de concertation.....	74
La société civile face aux nouveaux espaces de concertation.....	75
2.2. 2007- 2009 : Ortega et la mise à l'épreuve de l'agenda de Paris.....	76
1 ^{er} temps : renégocier les termes de la coopération.....	76
2 ^e temps : le bras de fer et la rupture.....	78
Apparition de nouveaux partenaires internationaux.....	79
Des réactions contrastées du côté des donateurs traditionnels	80
3. Deux profils d'appropriation contradictoires.....	81
3.1. Bolaños : l'appropriation comme performance technique	81
1. Une amélioration limitée et fragile des capacités de planification et de gestion.....	81
Persistance d'une logique de l'offre.....	81
Manque de leadership.....	81
Persistance des coûts de transaction et faible prévisibilité de l'aide.....	83
La question nodale des capacités de l'administration.....	84
2. Un gouvernement dominé par la coopération	85
3. Une participation formelle de la société civile.....	86
3.2. Ortega : l'appropriation comme « rétablissement de l'Etat national ».....	87
1. Plus de leadership, moins de compétence technique ?.....	87
2. Un souverainisme aux accents opportunistes.....	88
3. Guerre à la société civile indépendante.....	89
4. Conclusions et recommandations pour le Nicaragua.....	92
CONCLUSIONS FINALES	95
Bibliographie.....	97

Liste des acronymes

APD : Aide publique au développement
BCIE : Banque centraméricaine d'intégration économique
BID : Banque interaméricaine de développement
BM : Banque mondiale
CAD : Comité d'aide au développement
CDMT : Cadre de dépense à moyen terme
CE : Commission européenne
CMC : Commission mixte de concertation
CONPES : Conseil de planification économique et sociale
CPC : Conseils du pouvoir citoyen
DP : Déclaration de Paris
DSRP : Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPIN : Evaluation de la politique et des institutions nationales
ERCERP : Stratégie renforcée pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté
FED : Fonds européen de développement
FMI : Fonds monétaire international
FONSALUD : Fonds commun pour le secteur de la santé
FSLN : Front sandiniste de libération nationale
GAP : Groupe d'appui budgétaire
IDH : Indice de développement humain
JFA : Arrangement conjoint de financement
MAGFOR : Ministère de l'agriculture et des forêts
MARENA : Ministère de l'environnement et des ressources naturelles
MEBA : Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation
MEF : Ministère de l'économie et des finances
MINED : Ministère de l'éducation
MINSA : Ministère de la santé
MSP : Ministère de la santé publique
OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
ONG : Organisation non gouvernementale
OSC : Organisation de la société civile
PAPSE : Programme d'appui à la politique du secteur éducatif
PAM : Matrice d'évaluation de la performance
PDS : Programme de développement sanitaire
PEMFAR : Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PIB : Produit intérieur brut
PND : Plan national de développement
PNDH : Programme national de développement humain
PND-O : Plan national de développement opérationnel
PNUD : [Programme des Nations unies pour le développement](#)
PDDE : Plan décennal de développement de l'éducation
PPTE : Pays pauvres très endettés
PRORURAL : Fonds commun du développement rural productif
PTF : partenaires techniques et financiers
SDR : Stratégie de développement rural
SDRP : Stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté
SECEP : Secrétariat technique de la présidence
SIGFA : Système financier de gestion et d'administration informatisé

SRP : Stratégie de réduction de la pauvreté

SysODA : Système d'aide publique au développement

SWAp : Approche sectorielle

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

Résumé exécutif

INTRODUCTION

Les enjeux des « capacités d'absorption de l'aide » et des « défis oubliés du développement » sont des aspects centraux du débat général sur l'efficacité de l'aide qui monte en puissance depuis le début des années 1990. Ce débat a abouti à une série d'engagements de la

communauté internationale pour un renouvellement des modalités d'acheminement de l'aide, qui doivent viser l'appropriation par les pays bénéficiaires des politiques de lutte contre la pauvreté.

Cette recherche interroge une série d'enjeux autour de l'application de ces nouvelles modalités de l'aide. Son objectif est d'une part d'identifier la mesure dans laquelle les nouvelles orientations en matière d'acheminement de l'aide ont été traduites en dispositifs concrets au Niger et au Nicaragua, d'autre part d'analyser les modifications des relations bailleurs de fonds – Etat – société civile, que la mise en place de ces mécanismes a suscitées. L'analyse sera guidée par trois préoccupations, qui correspondent à trois dimensions importantes de tout processus d'appropriation : les effets de ces innovations sur les capacités d'absorption des Etats aidés, sur leurs marges de manœuvre nationales (leur autonomie politique) et sur la démocratisation en leur sein du débat sur les stratégies de développement.

I. CONTEXTE

1. La réflexion sur l'efficacité de l'aide...

...entre « fatigue de l'aide » et défis d'un « doublement de l'aide »

Etats bénéficiaires ou bailleurs de fond, à qui la faute du manque d'efficacité ?

La majorité des chercheurs s'accordent à voir dans le manque d'« appropriation » par les Etats des politiques financées par l'aide, la raison principale de leur manque d'efficacité. Mais il y a dissensus quant aux causes principales de ce manque d'appropriation : faut-il les chercher dans les faiblesses des pays récipiendaires ou dans les méthodes utilisées par les agences d'aide ?

***Big push* versus capacités d'absorption limitées**

Les vues des partisans d'une plus grande sélectivité dans le choix des pays, sur base de leurs performances, sont prises à contre-pied, au tournant du vingt-et-unième siècle, par la montée d'un mouvement international en faveur d'une augmentation substantielle des montants d'aide dans le cadre des Objectifs du millénaire. Le débat entre ceux-ci, qui estiment qu'un afflux massif (« *big push* ») d'aide peut contribuer à l'émergence d'institutions saines, et ceux-là, qui pensent que des « bonnes » institutions sont un pré-requis pour que l'aide fonctionne (capacités d'absorption limitées) bat son plein.

2. Les mesures pour une plus grande efficacité de l'aide...

...ou l'essor des nouvelles modalités de l'aide

Haro sur l'approche projet

Les travaux sur l'efficacité de l'aide vont concentrer leurs critiques sur l'approche projet, qui comporte plusieurs obstacles structurels à l'appropriation de l'aide par les Etats bénéficiaires. La prolifération des projets dans les pays aidés mène à une dispersion aléatoire des actions de développement, à des coûts de transactions élevés qui pèsent sur les administrations, ainsi qu'à une déresponsabilisation et un affaiblissement des Etats, qui perdent leurs ressources humaines au profit des unités de gestion de projet.

L'émergence de l'approche sectorielle

La recherche de nouveaux *modus operandi* débouche sur la proposition de remplacer l'approche projet par « l'approche sectorielle » ou SWAp (*Sector wide approach*). Cette dernière exige des donateurs qu'ils envisagent le développement à l'échelle nationale et pour l'ensemble d'un secteur (la santé ou l'agriculture) ou d'un sous-secteur (l'irrigation), au lieu de se limiter à financer un projet en particulier (la construction d'un hôpital ou la mise en place d'une coopérative de petits producteurs). Ce faisant, l'approche sectorielle amène les donateurs à redonner à l'Etat bénéficiaire le premier rôle dans la formulation des politiques sectorielles et la coordination des donateurs au sein de chaque secteur.

L'avènement des stratégies de réduction de la pauvreté

Les DSRP instituent, au moins théoriquement, une nouvelle distribution des rôles entre les parties prenantes au système de l'aide. Le gouvernement du pays pauvre est à la manœuvre, la société civile devient un partenaire incontournable de celui-ci et les bailleurs de fonds doivent subordonner leur aide aux stratégies de développement définies par les deux premiers. L'accent que la DSRP met sur l'appropriation implique de modifier les modalités de fourniture de l'aide : il faut favoriser les approches sectorielles ou programmes au détriment de l'approche projet, recourir si possible à l'aide budgétaire et mettre l'accent sur la coordination des bailleurs.

L'agenda de l'efficacité de l'aide

L'« agenda de l'efficacité de l'aide », dans la foulée de la Conférence de Monterrey (2002), vise à fournir un cadre systématique aux changements que les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté impliquent en termes de modalités de fourniture de l'aide. Cet agenda exige des pays récipiendaires qu'ils maîtrisent leurs stratégies de développement, coordonnent l'appui au développement et consolident leurs institutions, et des donateurs qu'ils fassent reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies, les institutions et les procédures des pays partenaires et harmonisent leurs actions de planification, de financement et de suivi.

II. MISE AU POINT TERMINOLOGIQUE

Dans le cadre de ce travail, l'expression « nouvelles modalités de l'aide » renvoie à une série d'instruments et de principes élaborés dans le cadre des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. Plus précisément, par « nouvelles modalités de l'aide », nous entendons un ensemble convergent de pratiques que les donateurs se sont engagés à utiliser davantage, en vue de favoriser l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires. Ces pratiques renvoient à la fois à des approches (approche programme, approche sectorielle et approche globale); à des instruments de financement (aide budgétaire et fonds communs) et à des principes (alignement et harmonisation).

III. LES NOUVELLES MODALITES DE L'AIDE AU CŒUR DES DEBATS

1. Obstacles à la mise en oeuvre

Du côté des donateurs

L'APD entre intérêts nationaux et gestion de la mondialisation

Un grand nombre de travaux soulignent que les intérêts des bailleurs, qui sont de natures diverses – influence géopolitique, contrats commerciaux, valorisation de savoir-faire nationaux, placement d’une assistance technique, etc. –, sont souvent considérés comme peu compatibles avec des démarches coordonnées, qui limitent la liberté de manœuvre et risquent de réduire l’identification des donateurs. Les politiques d’aide du 21^e siècle sont cependant soumises à de nouveaux impératifs – liés à la gestion de la mondialisation – qui relativisent cette « politique des drapeaux nationaux » et peuvent également inciter les bailleurs à se coordonner davantage et à privilégier des approches programmes.

Un « environnement incitatif » défavorable aux nouvelles modalités

Les réticences des agences d’aide à s’engager dans des démarches collectives ont d’autres origines encore, liées à leurs enjeux internes d’organisation et de contrôle, aux contraintes bureaucratiques spécifiques qui orientent leur mode de fonctionnement. Celui-ci est marqué par une « rupture de la boucle de redevabilité » : les agences d’aide rendent des comptes non pas aux autorités nationales, encore moins aux populations bénéficiaires, mais à leurs autorités de tutelle. Cette situation a plusieurs conséquences qui contrarient l’adoption de nouvelles modalités par les agences d’aide.

Du côté des bénéficiaires

La crainte d’une configuration en cartel

S’agissant de la coordination, d’un côté les gouvernements bénéficiaires sont preneurs d’une aide qui soit plus prévisible et moins lourde en coûts de transaction, de l’autre ils craignent que la coordination des bailleurs et l’alignement des conditionnalités qu’elle implique ne diminue leurs marges de manœuvre et n’augmente l’asymétrie de la relation donneurs-bénéficiaires.

Entre ingérence et « manque à gagner »

Quant à l’aide budgétaire, si ses avantages sautent aux yeux pour les Etats – elle leur restitue des marges de manœuvre financières –, elle est assortie de nouvelles contraintes (réforme, droit de regard des bailleurs) et n’est pas assortie des mêmes « à-côtés » que l’aide projet.

2. Pour quelle appropriation ?

Les discours et les attitudes des différents acteurs (bailleurs, Etats, société civile) par rapport au thème de l’appropriation révèlent l’existence d’une diversité d’interprétations. Pour les bailleurs de fonds, il s’agit de rendre aux Etats les capacités politiques et institutionnelles de *concevoir, mettre en oeuvre et coordonner les politiques publiques* dans un contexte gestionnaire sain et de les responsabiliser par rapport à l’impact de ces politiques sur les conditions de vie des populations. Pour les Etats aidés par contre, l’appropriation s’assimile généralement à la *recupération d’une autonomie politique*, dans l’exercice d’une série de fonctions qui sont considérées comme relevant directement de la souveraineté nationale. Pour la société civile locale, qu’il faut envisager au sens large, l’appropriation renvoie à un *mode participatif et inclusif de gestion de l’Etat*, qui permette à une série d’acteurs nationaux de peser sur les processus de formulation des politiques, traditionnellement réservés aux instances de l’Etat et aux bailleurs de fonds.

IV. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La recherche a pour objectif de répondre aux deux questions suivantes :

- 1. Dans quelle mesure et de quelle manière les nouvelles conceptions concernant l'acheminement de l'aide sont-elles traduites dans les faits ?**
- 2. Les dispositifs censés traduire les nouvelles modalités de l'aide dans les faits favorisent-ils une plus grande appropriation de l'aide par les acteurs nationaux ?**

Cette deuxième question doit être envisagée sous trois plans :

- le plan des capacités institutionnelles de mise en oeuvre des Etats aidés ;
- le plan de l'autonomie politique des Etats aidés ;
- le plan de la démocratisation des Etats aidés ;

V. CADRE D'ANALYSE

Nous proposons d'envisager la coopération comme un champ de luttes où se confrontent, selon des logiques multiples, différents types d'acteurs porteurs d'intérêts les plus divers. Il s'agira donc de reconstituer les jeux d'acteurs qui se déploient autour des nouvelles modalités de l'aide, en mettant en évidence les stratégies croisées et les rapports de force entre trois types d'acteurs : les bailleurs de fonds, l'Etat aidé et la société civile. Dans quelle mesure ces nouveaux mécanismes imposent-ils de nouvelles contraintes et offrent-ils de nouvelles opportunités aux différents acteurs de la coopération ? De quelle manière les différents acteurs en présence s'efforcent-ils d'y résister ou de se les approprier pour gagner en influence/légitimité/ressources ?

VI. MÉTHODOLOGIE

La recherche s'est déroulée entre les mois de janvier et de décembre 2008. Les analyses sur lesquelles elle a débouché reposent sur des enquêtes de terrain au Niger et au Nicaragua.

VII. LE NIGER

1. Dépendant de l'aide, mais pas « donors' darling »

Le Niger appartient à la catégorie des pays fortement dépendants de l'aide. Pour autant, le Niger n'est pas un « donor's darling ». L'APD consentie au Niger est nettement inférieure, par habitant, à l'aide consacrée par la communauté internationale aux pays de la sous-région.

2. La mise en oeuvre des nouvelles modalités de l'aide au Niger

Un florilège de déclarations d'intention...

Les références aux engagements pris dans le cadre de « l'agenda de l'efficacité de l'aide » se retrouvent dans les discours des autorités nationales comme dans ceux des bailleurs. Ce consensus autour des nouvelles orientations transparaît également dans les accords de coopération signés récemment par les bailleurs de fonds « traditionnels » (pays membres de l'OCDE) et le Niger. Plusieurs structures institutionnelles visant à favoriser le dialogue politique entre donateurs et Etat nigérien ont été mises sur pied ces dernières années.

... qui peinent à se concrétiser dans les pratiques

En dehors de certaines avancées, limitées et non dénuées d'ambiguïtés, dans les domaines de l'éducation et de la santé, les nouvelles modalités de l'aide demeurent de l'ordre du discours, bien davantage que de celui des pratiques. Ces difficultés à mettre en pratique les nouvelles orientations sont notamment constatées par les « enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris » commanditées par l'OCDE/CAD (OCDE-CAD 2008b et 2006b).

Un gouvernement qui « manque d'entrain »

Parmi les initiatives prises par le gouvernement pour réformer la gestion institutionnelle de l'aide dans le sens de l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, relevons :

- l'adoption de deux stratégies nationales de développement : la SRP 2002-2005 révisée en 2006-2007, puis la SDRP 2008-2012 ;
- la mise en œuvre du Plan d'actions prioritaires PEMFAR en vue de moderniser les systèmes de gestion des finances publiques ;
- la mise en place de programmes sectoriels dans les domaines de l'éducation, de la santé et du développement rural.

La portée de ces initiatives est cependant réduite par le manque de volonté politique du gouvernement (elles sont davantage impulsées par les bailleurs), le manque de capacité des administrations, la multiplicité des indicateurs avancés et le manque de prévisibilité des financements extérieurs.

Des bailleurs qui tergiversent

L'aide projet se taille la part du lion. En dépit du consensus international quant aux effets systémiques « problématiques » de l'aide projet, celle-ci reste le mode d'intervention le plus usité par les bailleurs au Niger. Qui plus est, une bonne part de cette aide projet continue à être mise en œuvre à travers des unités parallèles de mise en œuvre de projets. L'attitude des bailleurs est fortement variable sur ce plan.

Le développement de l'approche sectorielle est un processus tortueux. Une série d'efforts ont été entrepris par les bailleurs, bien que de façon très inégale, en vue d'envisager leur intervention à l'échelle sectorielle, en venant en appui aux programmes sectoriels pilotés par le gouvernement nigérien. L'implication dans des approches sectorielles varie cependant beaucoup d'un bailleur à l'autre. Pour les bailleurs, la lenteur du passage à l'approche sectorielle est due au manque criant de volonté politique et de capacité administrative au sein des ministères. Mais les réticences des bailleurs proviennent également de leurs craintes de voir diminuer leur propre espace de souveraineté et d'une certaine rigidité en matière de procédures.

L'aide budgétaire, prématurée ? La proportion relativement importante d'appui budgétaire dans l'aide globale accordée au Niger ne reflète pas le degré d'adhésion des bailleurs. Très peu de bailleurs y ont recours. Il existe également deux fonds communs, l'un dans le secteur de l'éducation, secoué suite à une affaire de corruption à grande échelle, et l'autre dans le secteur de la santé. La majorité des bailleurs estime que la pertinence de l'aide budgétaire reste hautement discutable dans le contexte nigérien. La confiance envers les systèmes nationaux et la qualité du dialogue politique sont insuffisantes.

Conclusions

Au Niger, les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide peinent à s'imposer dans les pratiques des uns et des autres. Les quelques avancées réalisées dans le sens de l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation sont limitées dans leur portée et faiblement

institutionnalisées. Elles sont portées à bout de bras par une poignée de bailleurs de fonds et ne résultent pas d'une dynamique politique interne, endossée par les dirigeants du pays. En tout état de cause, le climat de confiance mutuelle qui doit présider à la mise en place des nouveaux instruments est largement absent au Niger.

3. La dépendance à l'aide ou l'appropriation impossible

Le paradoxe « aide-institutions »

Au Niger, depuis les années 1980, la combinaison d'une pénurie de ressources propres (effet de la crise économique et des ajustements structurels subséquents) et d'une omniprésence de bailleurs et de leurs projets a progressivement délégitimé l'action publique et déresponsabilisé le personnel politique et administratif. Le « paradoxe aide-institution » fait que la présence massive de l'aide a produit un environnement incitatif pervers qui a stimulé les comportements prédateurs au sein des institutions nationales.

Un processus de « décapitalisation des institutions »

Un phénomène de décapitalisation des ressources propres à l'administration a eu lieu pendant la phase de réception de l'aide, entraînant un besoin croissant de cette aide. En effet, la mise à disposition d'une assistance technique pressante, de ressources financières et de solutions incite les acteurs nationaux à se reposer sur la coopération pour résoudre les problèmes de gestion publique et à se consacrer à la quête de ressources privatisables. Cette passivité incite la coopération à s'impliquer davantage, etc., etc.

Les manifestations principales de ce processus de « décapitalisation des institutions » sont : l'affaiblissement de l'administration, le « désapprentissage » de la planification et la désarticulation institutionnelle

Entre conditionnalités et gestion axée sur les résultats

L'autonomie politique est un mirage au Niger. L'enchevêtrement des bailleurs dans les institutions nationales est tel qu'il est difficile de distinguer ce qui est véritablement décidé par le gouvernement de ce qui est enjoint par les bailleurs. La persistance de conditionnalités prédéfinit une bonne partie de ce que l'Etat doit faire. En particulier, la majorité des bailleurs conditionnent leur appui aux stratégies de lutte contre la pauvreté à leur approbation par le FMI et la Banque mondiale. Or on connaît les conséquences sociales et institutionnelles désastreuses de leur « cadrage néolibéral ». Mais ce sont les conditionnalités qui visent soit les aspects politiques et institutionnels de la gouvernance nigérienne, soit la performance des gouvernants qui posent le plus de problèmes aux autorités, en ce qu'elles menacent le système qui les maintient au pouvoir.

La société civile face à l'aide : entre instrumentalisation et scepticisme

Au Niger, comme ailleurs en Afrique, la forte dépendance financière de la société civile vis-à-vis des bailleurs de fonds extérieurs n'est pas de nature à favoriser son autonomisation politique. Sa participation à la définition des politiques publiques reste donc précaire : quand elle n'est pas instrumentalisée, elle reste largement décorative, les donateurs et le gouvernement conservant le monopole de la décision. En tout état de cause, la capacité d'influence des bailleurs sur les décisions des gouvernements est bien plus grande que celle de la population à travers ces canaux de participation. Pour les organisations plus « politiques », l'aide a opéré un « déplacement de la responsabilité politique » : l'Etat est davantage préoccupé par les comptes qu'il doit rendre aux bailleurs qu'à sa société civile.

4. Conclusions et recommandations pour le Niger

La pénurie de ressources propres et l'omniprésence de la coopération ont engendré un cercle vicieux qui a durablement déresponsabilisé le personnel politique et administratif de l'Etat nigérien. La logique qui prévaut aujourd'hui au Niger est celle d'un alignement du gouvernement sur les donateurs, et non le contraire. L'agenda de l'efficacité est lui-même happé et travesti par les engrenages du processus de dépendance, sur fond de méfiance réciproque et de tentatives croisées d'instrumentalisation

Les recommandations qui suivent s'adressent aux bailleurs. Elles s'efforcent de tenir compte de la complexité du système de l'aide et de l'importance de ses effets non désirés sur les acteurs et les institutions du Niger

Aider moins, aider mieux

Le Niger est coincé dans une « trappe à dépendance » davantage que dans une « trappe à pauvreté ». Dans ces conditions, nous posons que le type d'aide dont le Niger a besoin n'est pas celle qui produit rapidement des effets mesurables en termes de réduction de la pauvreté mais bien celle qui ne déforce pas les institutions locales.

Réduire le rôle de l'aide

Quand la rente de l'aide a un poids proportionnellement important dans les revenus d'un gouvernement, la satisfaction des bailleurs (qui garantit le maintien des flux financiers) passe avant celle des citoyens. Le désengagement de l'aide hors des institutions devrait permettre le retour d'un système d'incitations favorable à la prise d'initiative et la productivité (« si je ne m'occupe pas de ce problème, personne ne le fera à ma place ») qui devrait avoir des effets institutionnels positifs sur le long terme.

Privilégier les processus de long terme

La construction de capacités institutionnelles et politiques autonomes est souvent peu compatible avec la poursuite d'objectifs visibles à court terme.

Améliorer la prévisibilité de l'aide

Une aide moins importante en quantité, mais davantage prévisible et programmable par le gouvernement aura d'une part plus de chance d'être mieux intégrée, et donc d'être plus utile aux efforts du gouvernement, d'autre part (et surtout) moins d'effet perturbateurs sur les fonctions de planification et de budgétisation du gouvernement.

Supprimer les conditionnalités

Le fait d'imposer à un gouvernement des réformes qu'il n'aurait pas réalisées sans les conditionnalités débouche sur des mesures à moitié appliquées ou appliquées de manière à épargner les élites. Plus grave, elles entrent en concurrence avec les processus démocratiques locaux dans le sens où les décisions des gouvernements sont « surdéterminées » par les bailleurs.

« Dé-saturer » l'administration

Les faibles moyens humains des administrations sont aujourd'hui absorbés par le suivi des projets et programmes définis et financés par les bailleurs. La meilleure manière d'alléger ce fardeau consiste soit à passer à des modalités d'aide budgétaire, soit, si les fonds sont affectés à des projets spécifiques, à utiliser au maximum les circuits et procédures des pays partenaires.

Renforcer l'administration

La (re-)construction de capacités institutionnelles et politiques autonomes devrait être le principal objectif des bailleurs sur le long terme. De ce point de vue, l'assistance technique telle qu'elle a été privilégiée par les bailleurs au Niger fait davantage partie du problème que de la solution. La question du niveau du personnel des administrations dépend directement des salaires proposés et donc des moyens investis dans l'administration.

VIII. LE NICARAGUA

1. « *El niño mimado de la cooperación* »

Depuis le début des années 1980, le Nicaragua est un pays fortement aidé par la coopération internationale. Bien qu'il soit classé 110^e sur l'échelle du développement humain, le montant d'aide par tête d'habitant alloué au Nicaragua était plus de quatre fois supérieur à celui du Niger (174^e) ces deux mêmes années...

2. La mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua

2.1. 2002 – 2006 : Bolaños ou l'âge d'or de l'agenda de Paris

Le « bon élève » de l'agenda de l'efficacité

Dès l'année 2002, le gouvernement Bolaños a mis au centre de son agenda politique la traduction des nouveaux principes de l'aide dans un ensemble de dispositifs institutionnels visant à intensifier la concertation entre Etat et bailleurs, en vue de progresser en matière d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. Les plus importants sont les tables rondes sectorielles, qui visent à favoriser les discussions sur les politiques sectorielles et ont débouché sur l'adoption d'approches sectorielles (SWAps) et de fonds communs et le Groupe d'appui budgétaire (GAP – Grupo de apoyo presupuestario), qui sert de forum de discussion aux donateurs intéressés par l'aide budgétaire.

L'agenda de l'efficacité comme stratégie politico-institutionnelle

L'attitude hautement coopérative du gouvernement Bolaños vis-à-vis de la coopération internationale et de l'agenda de Paris ne s'explique pas tant par l'adhésion de ce dernier aux principes et aux objectifs de cet agenda que par sa volonté de compenser son isolement sur la scène politico-institutionnelle nicaraguayenne.

Les donateurs face aux nouveaux espaces de concertation

La capacité et la volonté d'implication au sein des instances de concertation sont fortement variables parmi la quarantaine d'agences bilatérales présentes au Nicaragua. Les degrés de décentralisation et de tolérance du risque fiduciaire conditionnent largement l'attitude des coopérations face aux espaces d'harmonisation. Le rapprochement entre l'administration et la coopération s'est effectué sur un registre essentiellement technique, procédural et dépolitisé.

La société civile face aux nouveaux espaces de concertation

La société civile est avant tout critique. Elle dénonce la dimension excessivement technocratique et gouvernementale du processus et la marginalisation de la société civile au sein des nouveaux espaces. De plus, l'augmentation de l'aide budgétaire peut mener à une

monopolisation des ressources de la coopération par l'Etat et à la fragilisation de la société civile indépendante.

2.2. 2007- 2009 : Ortega et la mise à l'épreuve de l'agenda de Paris

1^{er} temps : renégocier les termes de la coopération

Le nouveau gouvernement refuse de marcher dans les pas de Bolaños en matière de gestion de la relation d'aide. Il décide d'imposer « ses » priorités de développement et de réorienter la stratégie de développement national et les programmes sectoriels en conséquence. Les espaces de concertation sont « gelés » puis réactivés en vue de permettre au gouvernement de communiquer ses programmes. On constate une centralisation de l'information et de la décision et une mise à l'écart des représentations des agences d'aide.

2^{ème} temps : le bras de fer et la rupture

Dans la deuxième partie de l'année 2008 on assiste à une exacerbation des tensions politiques entre l'administration Ortega et les coopérations traditionnelles. Ce sont surtout les thèmes liés à la gouvernance – corruption, impartialité de la justice, intimidation de la société civile – qui vont crispier les deux parties. Suite à des soupçons de fraude lors des élections municipales de novembre 2008, plusieurs coopérations décident de suspendre leur appui.

Apparition de nouveaux partenaires internationaux

L'attitude « combative » de l'administration Ortega s'explique d'abord par le rapport de force politico-institutionnel interne favorable dont jouit le nouveau président, ensuite par le fait qu'il opte parallèlement pour une stratégie diplomatique alternative qui lui ouvre de nouvelles perspectives de financements extérieurs moins conditionnées (Venezuela, Iran).

Des réactions contrastées du côté des donateurs traditionnels

Si certains bailleurs regrettent le manque de continuité avec les programmes du gouvernement précédent, d'autres valorisent la capacité de proposition du nouveau gouvernement, qui est moins soumis face aux coopérations. Tous regrettent cependant l'arrivée massive de fonctionnaires moins compétents et l'opacité de la nouvelle équipe au pouvoir.

3. Deux profils d'appropriation contradictoires

3.1. Bolaños : l'appropriation comme performance technique

1. Une amélioration limitée et fragile des capacités de planification et de gestion

Persistance d'une logique de l'offre

Malgré l'emphase sur les nouvelles modalités « programme » de gestion, l'aide projet est restée largement prédominante tout au long des années Bolaños (80% des financements de la coopération). De sorte que l'image d'une administration qui « court » derrière les projets n'a pas vraiment perdu de sa pertinence sous Bolaños.

Manque de leadership

La cause principale du manque de leadership du gouvernement Bolaños réside dans l'absence de débat national autour de l'établissement des priorités du PND. Les consultants internationaux ont pris énormément de place dans l'établissement des priorités nationales. Qui plus est, l'aide budgétaire générale n'a pas été de pair avec une convergence des conditionnalités, qui n'ont du coup pas pu être converties en engagements de gouvernement.

Globalement, le leadership et la capacité de planification du gouvernement varient énormément d'un secteur à l'autre (ils sont élevés dans les secteurs de l'éducation et de la santé grâce aux SWAps).

On constate une certaine amélioration de la coordination entre les institutions gouvernementales suite à la mise en œuvre de l'aide budgétaire.

Persistance des coûts de transaction et faible prévisibilité de l'aide

Le volume d'aide transitant par les nouvelles modalités n'a pas constitué une masse critique suffisante pour compenser les coûts de transaction entraînés par le maintien de la modalité projet. Qui plus est, à ceux-ci sont venus s'ajouter des coûts supplémentaires, liés à la mise en place des nouvelles modalités d'aide, notamment l'aide budgétaire.

Le manque de prévisibilité des ressources de la coopération a continué à handicaper les fonctions de budgétisation et de planification du gouvernement. L'aide budgétaire générale n'a pas démontré une plus grande prévisibilité que l'aide projet.

La question nodale des capacités de l'administration.

Mis à part dans une certaine mesure dans l'éducation et la santé, les ministères manquent de personnel qualifié pour « absorber davantage de projets », c'est-à-dire reprendre les fonctions de conception, de mise en œuvre et de suivi des projets assumées par les bailleurs. Cette faiblesse des administrations a trois sources : les accords avec le FMI, la forte présence subséquente de l'aide extérieure et le taux important de turn-over de la fonction publique. D'autre part, les programmes de « *capacity building* » connaissent deux grandes limites : ils sont concentrés sur certains secteurs qui intéressent les bailleurs et prennent la forme d'une assistance technique.

2. Un gouvernement dominé par la coopération

Les mécanismes d'alignement et d'harmonisation nés de la complicité « forcée » entre le gouvernement et les bailleurs auront permis à ces derniers de renforcer leur tutelle sur les processus décisionnels internes à l'Etat et d'intensifier leur présence au sein de l'administration. Les nouvelles modalités d'aide, en particulier l'aide budgétaire générale, si elles ont donné au gouvernement une certaine flexibilité dans l'affectation des ressources, ont entraîné un renforcement sans précédent de la force et du niveau des conditionnalités.

3. Une participation formelle de la société civile

Durant la période Bolaños, cette participation a été faible et peu systématique, mais la société civile a tout de même pu compter sur une certaine ouverture de la part du gouvernement. Par contre le Groupe d'appui budgétaire était caractérisé par un fonctionnement à huis clos. On assiste donc à ce niveau à un détournement de la responsabilité démocratique.

3.2. Ortega : l'appropriation comme « rétablissement de l'Etat national »

1. Plus de leadership, moins de compétence technique ?

Le leadership du gouvernement se vérifie dans le fait que sa stratégie nationale a été élaborée indépendamment des bailleurs et qu'il a proposé des réformes de son propre chef dans certains secteurs (notamment l'éducation). Les changements dans l'administration ont cependant entraîné une baisse des compétences techniques et de gestion au sein de cette dernière. On sait peu de chose sur l'aide vénézuélienne. On peut supposer que l'absence de conditions et d'instruments de suivi réduisent les coûts de transaction associés à cette aide.

2. Un souverainisme aux accents opportunistes

Le gouvernement Ortega n'a de cesse de refouler une influence qui, dans sa vision, porte atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale. Mais cette attitude ouvertement conflictuelle coexiste avec des dynamiques coopératives entre fonctionnaires et gestionnaires de l'aide et elle entre en contradiction avec l'empressement du gouvernement à signer un nouvel accord avec le FMI.

3. Guerre à la société civile indépendante

Dès le début de son mandat, la nouvelle administration se lance dans une critique frontale de la société civile qui revendique son autonomie et qui ne s'identifie pas au gouvernement. En vue de la marginaliser, le gouvernement met sur pied les Conseils de pouvoir citoyen (CPC – Consejo de Poder Ciudadano), une société civile « d'orientation populaire » qui appuie le gouvernement et vise à élargir sa base électorale.

4. Conclusions et recommandations pour le Nicaragua

Les progrès exceptionnels accomplis par l'agenda de l'efficacité de l'aide sous Bolaños sont dus à des circonstances politiques elles-mêmes exceptionnelles. La dépendance de ce dernier vis-à-vis de la coopération a produit un environnement idéal pour avancer dans le « *reengineering* » des modalités et des procédures de la relation d'aide, en ce qu'il avait largement évacué les questions de pouvoir. Ortega a refusé un langage technique qui masquait un rapport de force défavorable au gouvernement nicaraguayen et qui institutionnalisait un droit de regard de la coopération sur les faits et geste de l'administration.

L'examen du scénario nicaraguayen nous permet de formuler une série de recommandations à l'intention des bailleurs :

Respecter l'autodétermination des Etats

Aussi bonnes soient-elles, ces recommandations et autres conditionnalités, lorsqu'elles ne correspondent pas à des options politiques internes librement déterminées, ont le double défaut d'interférer avec les processus démocratiques internes, voire de les supplanter, et donc de les délégitimer, et d'impulser des politiques non durables pour ne pas correspondre à un degré d'engagement politique suffisant sur le long terme.

Déconnecter l'aide des accords du FMI

Les recommandations du FMI ne visent pas la poursuite des objectifs de lutte contre la pauvreté, mais le respect d'une certaine politique macro-économique qui n'est pas compatible avec les immenses investissements sociaux qu'exige la lutte contre la pauvreté dans un pays comme le Nicaragua.

Promouvoir une appropriation démocratique.

L'appropriation est trop souvent considérée par les bailleurs (et les dirigeants) comme un processus purement technique devant se dérouler entre les représentants des bailleurs et les représentants des gouvernements.

Renforcer les capacités de l'administration

La vraie solution aux faiblesses de l'administration passe par une augmentation du nombre de cadres qualifiés capables d'assumer ces tâches de programmation. Pour ce faire, l'administration doit avoir les moyens de proposer des postes à ces cadres qui soient aussi

attractifs que ceux des bureaux de consultance et autres gestionnaires privés du développement.

CONCLUSIONS FINALES : POUR UNE APPROPRIATION DEMOCRATIQUE

Cette recherche a permis de remettre de la complexité dans une problématique trop souvent envisagée sous son seul angle technique. La seule possession par les gouvernements de programmes opérationnels axés sur les résultats est un indicateur bien pauvre pour mesurer la qualité de l'appropriation d'une stratégie de développement par un pays.

Une appropriation effective doit être bien plus que cela. Elle doit d'abord être le résultat d'un débat démocratique le plus large possible à l'intérieur du pays concerné, qui permette aux acteurs sociaux représentatifs de peser sur la définition des priorités de développement. Elle doit ensuite pouvoir être formulée de manière la plus souveraine possible par les structures de l'Etat, en minimisant les pressions et les influences de la part des bailleurs de fonds extérieurs. Elle doit enfin pouvoir compter sur l'existence de capacités administratives et techniques de mise en œuvre au sein de l'Etat.

La priorité pour les bailleurs de fonds devrait avant tout être de veiller à ne pas gêner ou retarder l'apparition d'un leadership démocratique et compétent dans les pays aidés. Ce qui exige, comme nous pensons l'avoir démontré dans cette étude, d'une part de s'efforcer de rompre avec la tendance consistant à vouloir imposer ses rythmes, ses priorités et ses conditions aux Etats récipiendaires et, d'autre part, d'améliorer la qualité de l'aide fournie, dans le sens d'une meilleure prévisibilité et d'une plus grande harmonisation, et de créer les conditions d'un renforcement durable des capacités institutionnelles et politiques autonomes des Etats aidés.

INTRODUCTION

Les enjeux des « capacités d'absorption de l'aide » et des « défis oubliés du développement » sont des aspects centraux du débat général sur l'efficacité de l'aide qui monte en puissance depuis le début des années 1990. Ce débat a abouti à une série d'engagements de la communauté internationale pour un renouvellement des modalités d'acheminement de l'aide, qui doivent viser l'appropriation par les pays bénéficiaires des politiques de lutte contre la pauvreté. L'adoption de nouvelles modalités est d'autant plus importante dans la perspective des Objectifs du millénaire pour le développement, qui exigent une augmentation radicale des sommes consacrées au développement. Le Consensus de Monterrey (2002), la Déclaration de Paris (2005) ainsi que le Consensus européen pour le développement (2005) vont dans le même sens : l'augmentation de la quantité d'aide doit aller de pair avec des efforts pour une amélioration de sa qualité.

Malgré l'existence depuis plusieurs années de ce consensus au plus haut niveau, de nombreux rapports et études relèvent la complexité des processus visant à traduire les nouveaux principes dans la réalité. Les nouvelles modalités de l'aide – aide sectorielle, soutien budgétaire, coordination, alignement, etc. – exigent un renouvellement en profondeur des

paramètres de la relation aidant – aidé. Elles demandent aux bailleurs comme aux bénéficiaires de rompre avec des manières de gérer l'aide durablement installées. Ce qui est loin d'aller de soi, d'autant que le contrôle des ressources de l'aide est un enjeu de pouvoir avant d'être un problème technique.

Cette recherche interroge une série d'enjeux autour de l'application de ces nouvelles modalités de l'aide. Son objectif est d'une part d'identifier la mesure dans laquelle les nouvelles orientations en matière d'acheminement de l'aide ont été traduites en dispositifs concrets au Niger et au Nicaragua, d'autre part d'analyser les modifications des relations bailleurs de fonds – Etat – société civile, que la mise en place de ces mécanismes a suscitées.

L'analyse sera guidée par trois préoccupations, qui correspondent à trois dimensions importantes de tout processus d'appropriation. Elle cherchera d'abord à identifier les effets de ces innovations sur les capacités d'absorption des institutions récipiendaires, entendues comme les capacités administratives de conception, de mise en œuvre et de coordination des projets et programmes financés. Elle essayera ensuite de déterminer dans quelle mesure ces nouveaux mécanismes élargissent ou rétrécissent les marges de manœuvre nationales, à savoir l'autonomie des Etats dans le choix de leurs stratégies de développement. Cette préoccupation prend de plus en plus d'importance dans le dialogue Sud-Sud sur le développement, notamment à la CNUCED. Nous tenterons enfin de voir si ces modalités contribuent à démocratiser le débat sur les stratégies de développement ou si, au contraire, elles contribuent à sa monopolisation par une minorité de spécialistes « autorisés » au sein du gouvernement et des agences d'aide.

I. CONTEXTE

1. La réflexion sur l'efficacité de l'aide...

...entre « fatigue de l'aide » et défis d'un « doublement de l'aide »

Alors qu'elles n'avaient cessé d'augmenter durant les trois décennies précédentes, les sommes que les pays de l'OCDE ont consacrées à l'aide publique au développement ont sérieusement baissé durant les années 1990 (62 milliards de dollars en 1992, 58 milliards en 1995, 48 milliards en 1997, 53 milliards en 1999). Cette diminution des flux d'aide a plusieurs explications. Elle est bien sûr indissociable du climat géopolitique de l'époque, dans lequel le financement généreux des pays « amis » sur le grand échiquier de la guerre froide perd sa raison d'être. Elle est aussi liée aux conceptions économiques libérales qui s'imposent à l'échelle internationale suite à l'écroulement du modèle de l'économie dirigée : les flux de financement public doivent céder la place à des flux privés, plus à même d'identifier et d'appuyer les secteurs porteurs d'un fort potentiel de croissance économique qui permettront aux pays pauvres de décoller.

Etats bénéficiaires ou bailleurs de fond, à qui la faute du manque d'efficacité ?

Mais le phénomène de fatigue de l'aide est aussi lié à l'émergence d'un doute, de plus en plus largement partagé, quant à **l'efficacité de l'aide**, c'est-à-dire quant à la traduction de ces injections financières en résultats concrets en termes de développement, de croissance économique, de réduction de la pauvreté. Ce sentiment de scepticisme à l'endroit de la coopération est alimenté par la publication d'études et de rapports qui mettent en question la capacité des acteurs du « système » de l'aide à influencer positivement sur les trajectoires socio-économiques des pays aidés.

Dès 1985, le rapport Cassen « *Does aid work ?* », commandité par le Groupe de travail sur les flux concessionnels mis sur pied par le Comité ministériel conjoint de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, ébranle les certitudes de la communauté du développement. Si les auteurs du rapport estiment que, globalement, l'aide « fonctionne », ils soulignent surtout le fait qu'une fraction substantielle de celle-ci « ne fonctionne pas », dans le sens où « *soit elle a un rendement bas, soit elle périclite rapidement après sa réalisation, soit elle n'est jamais finalisée, soit elle a des effets objectivement préjudiciables* » (Cassen et al., 1994).

Le professeur Robert Cassen et son équipe vont dresser un inventaire exhaustif des causes de ce manque de « *return* » de l'aide. Celles-ci doivent être recherchées dans les faiblesses du pays récipiendaire (manque d'implication politique, déficiences administratives, attachement aux projets de prestige, etc.), mais également, et il s'agit d'un point de vue innovant à l'époque, dans la manière de travailler des donateurs. Au-delà de l'interférence des intérêts commerciaux ou politiques dans leur mode d'allocation des financements - le problème bien connu de l'aide liée¹ - les auteurs soulignent la difficulté des bailleurs à envisager les effets « systémiques » d'une aide conçue pour l'essentiel de manière strictement individuelle, en dehors de toute coordination, voire bien souvent dans un contexte de compétition pour les projets les plus visibles et les ressources humaines locales les plus compétentes. L'idée d'une situation d'« excès d'aide » (*aid overload*) dans certains pays est avancée, liée aux **limites des capacités d'absorption** d'administrations locales débordées par la prolifération des projets.

Les problèmes soulevés dans le rapport Cassen seront l'objet d'un nombre croissant de recherches et de colloques dans les années 1990, dont le ton général est de plus en plus critique vis-à-vis de l'impact des politiques de l'aide. Les études économétriques se multiplient qui indiquent que l'on ne peut poser de corrélation positive entre l'augmentation des flux d'aide et le taux de croissance – en d'autres termes, les pays les plus aidés ne présentent pas d'amélioration notable de leurs indicateurs macro-économiques, quand ces derniers ne connaissent pas une stagnation, voire même une dégradation. Au-delà des effets socio-économiques macro-économiques pervers de l'aide (le fameux syndrome hollandais), les analyses du fonctionnement de la machine de l'aide qui traquent les causes de ce paradoxe apparent convergent sur un diagnostic clé : **c'est l'absence ou le manque d'appropriation (*ownership*) des programmes d'aide par les Etats bénéficiaires qui expliquent les faibles performances de ces programmes.**

Les années 1990 voient donc le facteur institutionnel retrouver une place déterminante dans un domaine - le développement socio-économique - traditionnellement dominé par les explications de nature purement économique. Les débats chercheront surtout à identifier les

¹ « Lorsque le donneur (bilatéral) est moins intéressé par le développement que par la vente d'équipements ou par les bénéfices politiques qu'il retire du soutien à un régime, il n'est pas étonnant que l'aide ait un faible rendement économique » (Cassen et al., 1994).

causes de ce manque d'appropriation : est-il d'abord le résultat de déficiences du côté des Etats récipiendaires ou d'incohérences dans la manière de procéder des donateurs ? Pour reprendre l'analogie médicale utilisée par Elliot Berg, cité par Lecomte et Naudet (2000), les discussions durant les années 1990 ne portent donc pas tant sur la pertinence du « traitement » (l'argent de l'aide aurait servi à financer des projets mal conçus et à soutenir des réformes inadéquates)² que sur la question de savoir si le problème vient du fait que « le patient ne peut ou ne veut prendre son remède » ou du fait que le « protocole » emprunté pour lui administrer le remède est inadapté (*bad delivery*).

Si la majeure partie des explications puisent dans les deux registres de cette dernière alternative, les analystes vont d'abord se concentrer sur les défaillances des gouvernements locaux : ceux-ci n'ont pas la volonté politique, ou la capacité institutionnelle, d'appliquer les « bonnes » politiques préconisées par les donateurs, de mettre en œuvre les réformes, notamment les programmes d'ajustement structurel, auxquelles sont conditionnés les prêts et les dons. Les recherches sur les politiques économiques des réformes se multiplient en vue de mieux cerner les aspects politico-institutionnels qui les bloquent. A des degrés divers, elles empruntent aux sciences politiques les outils théoriques permettant de cerner l'action des groupes d'intérêt (partis, fonctionnaires, syndicats, réseaux clientélistes, électeurs) qui conditionnent le degré d'acceptation des réformes par les gouvernements.³

Cette lecture critique du rôle des autorités locales est officiellement adoptée par la Banque mondiale en 1998, avec la publication du rapport *Assessing Aid : what works, what doesn't and why*, qui propose aux bailleurs d'adopter une démarche sélective : si l'efficacité de l'aide dépend de l'existence de bonnes politiques, il appartient aux donateurs de concentrer leur aide sur les pays ayant adopté ces politiques (Banque mondiale, 1998). En phase avec un grand nombre d'économistes du développement (Burnside et Dollar, 2000), la Banque mondiale préconise donc d'utiliser des instruments de mesure de la qualité des institutions (elle a elle-même développé ses propres indicateurs de gouvernance qu'elle applique à 212 pays), afin de faire le tri, à l'heure de déboursier ses allocations d'aide, entre les pays où ces aides seront performantes et les pays où elles risquent d'être gaspillées.

Cette « philosophie de la sélectivité de l'aide » ne fait cependant pas l'unanimité au sein de l'univers des bailleurs de fonds. Tout d'abord, les pays aux institutions les moins efficaces étant généralement les plus pauvres, elle heurte de front le principe « altruiste » selon lequel l'argent doit prioritairement aller aux populations les plus démunies. Ensuite, elle prête le flanc à la critique des scientifiques et des praticiens qui estiment que le problème du manque d'appropriation ne réside pas seulement dans les caractéristiques des pays receveurs, bien que leurs déficiences soient réelles, mais qu'il tient tout autant, si pas davantage, à la

² Bien sûr, les données qui proviennent du terrain montrent aussi que dans les pays où ils sont menés avec davantage de détermination, ces programmes d'ajustement structurel (privatisation, austérité budgétaire, libéralisation) ont des effets sociaux souvent désastreux, qui alimentent d'ailleurs un mouvement d'opinion critique vis-à-vis des institutions internationales, mais dans une conjoncture intellectuelle où les idées libérales tiennent le haut du pavé, la tendance dominante est moins à la remise en question du cœur des réformes qu'à la mise en cause de la manière dont ces réformes sont appliquées dans les pays aidés.

³ « Différentes politiques économiques sont choisies, selon que les gouvernements suivent ou affrontent une élection, sont confrontés à une crise économique ou non, selon l'équilibre interne entre populistes et technocrates (...), ou selon que les gouvernements sont opportunistes (ne cherchant que leur propre réélection) ou partisans (ayant des préférences « progressistes », préoccupés par l'emploi, ou « conservatrices », préoccupés par l'inflation, corrélatives de politiques économiques spécifiques), selon que les anticipations sont ou non rationnelles ou que les gouvernements sont bipartisans ou de coalition » (Alesina et al., 1997, cité par Sindzingre, 2000).

complexité du système de l'aide, à la volatilité des flux, à ses trop nombreux acteurs, à leurs exigences technocratiques, à la multiplicité de leurs objectifs et de leurs procédures qui absorbent les ressources des administrations locales et sapent les efforts de formulation de politiques nationales cohérentes. Cette analyse critique des déficiences côté donateurs, mise au second plan suite à la publication du rapport *Assessing Aid* en 1998, revient au cœur des débats avec la Déclaration de Rome sur la coordination (2003) puis, surtout, à celle de Paris sur l'efficacité (2005).

***Big push* versus capacités d'absorption limitées**

Enfin, les partisans de la sélectivité sont pris à contre-pied, au tournant du millénaire, par la mobilisation internationale en faveur d'une augmentation de l'aide impulsée depuis le secrétariat des Nations unies. Ce regain de légitimité de l'aide connaît un pic en 2005, année de la remise du rapport de la Commission Blair pour l'Afrique et du Sommet du G-8 de Gleneagles au cours duquel les chefs d'Etat des pays les plus riches s'engagent à augmenter l'aide aux pays pauvres de 50 milliards pour 2010. Ces promesses sont, partiellement du moins, suivies par des actes, et les montants consacrés à l'aide par les pays de l'OCDE repartent à la hausse : 52 milliards de dollars en 2001, 58 milliards en 2002, 69 milliards en 2003, 107 milliards en 2005, 103 milliards en 2007.

L'inspirateur principal du mouvement international en faveur d'un doublement de l'aide permettant d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est l'économiste Jeffrey Sachs. Dans *The End of Poverty* (2005), celui-ci défend l'idée selon laquelle la majorité des pays très pauvres sont pris dans une « trappe à stagnation » dont ils ne peuvent sortir qu'à condition de recevoir un financement massif sur un court laps de temps. Les partisans de l'augmentation de l'aide reconnaissent que la qualité de l'environnement institutionnel est un aspect clé du développement global des pays pauvres, mais ils estiment que le rôle de l'aide est justement de contribuer à la mise en place de ces institutions. L'augmentation de l'aide est donc désirable même dans ces pays où les Etats ont fait faillite, à charge pour les donneurs d'adopter des démarches innovantes pour soutenir les réformes susceptibles de restructurer l'environnement institutionnel.

Si cette théorie emporte l'adhésion d'un grand nombre de décideurs à l'échelle internationale, elle est loin d'aller de soi au sein de la communauté des économistes du développement. Celle-ci reste majoritairement attachée à la thèse de Burnside et Dollar, selon laquelle ce n'est pas l'aide qui favorise le développement de « bonnes institutions », mais l'existence préalable de bonnes institutions qui conditionne l'effectivité des aides accordées. Cette approche, toujours très présente au sein de la Banque mondiale, imprègne notamment le programme étasunien du « Millenium Challenge Account » lancé par l'administration de Georges Bush en 2004, auquel seuls les pays jugés performants en fonction de 14 critères de bonne gouvernance (dont la philosophie est résumée dans l'expression « *Ruling Justly, Encouraging Economic Freedom, and Investing in People* ») ont accès.

Plus globalement, la thèse du *big push* heurte la conviction, largement répandue parmi les économistes du développement depuis Robert Cassen, selon laquelle **les Etats des pays pauvres ont des capacités d'absorption limitées** ; selon laquelle donc ces Etats ne parviennent à utiliser efficacement qu'un volume limité d'aide. Cette conviction est soutenue par une multitude d'études qui constatent que l'aide a des rendements décroissants : elle présente une corrélation positive avec la croissance jusqu'à un certain niveau de transfert et négative au-delà.

Cette préoccupation quant aux capacités d'absorption des Etats bénéficiaires est envisagée sur un mode plus radical encore par un certain nombre d'économistes, et pas des moindres (Brautigam, 2001 ; Van de Walle, 2001 ; Easterly et al., 2003, etc.). D'après ces derniers, l'aide n'est pas seulement inefficace au-delà d'un certain niveau, elle est même nocive au fonctionnement des institutions. Dans les termes de Moss et al. (2006), il existe un « paradoxe aide-institution » qui veut que l'existence de volumes importants d'aide, en dépit de la sincérité des intentions des bailleurs, entraîne une série d'effets pervers – liés à l'émergence d'une situation de « dépendance » – dont la portée est plus grande que les impacts positifs des projets financés, en ce qu'elle touche à des aspects cruciaux des systèmes politiques et institutionnels locaux.

Les deux aspects les plus préjudiciables de cette situation de dépendance à l'aide sont la réduction des « capacités développementales » des Etats – l'objectif prioritaire des fonctionnaires étant de susciter des financements de la part des donateurs (dont ils tirent toute une série d'à-côtés) et non pas de s'investir dans la mise en œuvre des politiques publiques –, ainsi que l'affaiblissement des processus démocratiques – car les élites au pouvoir dans les pays massivement aidés accordent davantage d'importance à la satisfaction des exigences des bailleurs qu'à celle des besoins exprimés par la population.

Ce qu'il est important de noter, eu égard à notre problématique, c'est que les différentes parties prenantes au débat sur l'efficacité de l'aide, des plus enthousiastes aux plus sceptiques, s'accordent sur un point : la manière dont l'aide est distribuée, en d'autres termes les modalités d'acheminement de l'aide choisies par les donateurs, conditionne largement sa capacité à produire des effets positifs. Ainsi les partisans d'une augmentation radicale de l'aide que sont les auteurs du rapport de la Commission pour l'Afrique admettent que « *l'efficacité de l'aide dépend de la manière dont elle est versée (ainsi que de la gouvernance et des conditions prévalentes dans les pays bénéficiaires)* » (Commission pour l'Afrique, 267), tandis que Moss et al. conviennent que la « *plupart des problèmes responsables du paradoxe 'aide-institution' sont directement liés à la façon dont les aides sont fournies et gérées et qu'en théorie du moins, nombre d'entre eux sont résolubles au moyen de changements côté donateurs* ».

2. Les mesures pour une plus grande efficacité de l'aide... ...ou l'essor des nouvelles modalités de l'aide

« En travaillant en dehors des systèmes gouvernementaux normaux (...), les projets d'aide n'ont pas seulement raté l'opportunité de contribuer au renforcement de ces systèmes, ils ont fini par saper leur crédibilité et réduire leur efficacité, même dans des domaines de l'activité gouvernementale non touchés par l'aide »

(Commission européenne, 2007).

Haro sur l'approche projet

Une part importante du débat sur l'efficacité de l'aide porte donc sur le versant « donateurs » du problème. Les méthodes traditionnellement utilisées par ces derniers pour octroyer l'aide sont jugées inadaptées, en ce que non seulement elles ne permettent pas un usage efficient des fonds transférés, mais elles ont souvent des effets délétères sur les

institutions des pays récipiendaires. Le manque d'appropriation des programmes d'aide par les autorités locales, leur incapacité à les inclure dans des politiques un tant soit peu performantes en termes de développement économique et de lutte contre la pauvreté, ne sont pas seulement liés aux carences institutionnelles des Etats aidés, ils sont aussi le résultat de la prééminence, dans la relation d'aide, d'une logique de l'offre, qui fait que chaque bailleur impose ses objectifs, ses rythmes et ses procédures propres aux Etats aidés.

La critique se concentre sur l'approche-projet, qui comporte plusieurs obstacles structurels à l'appropriation de l'aide par les Etats bénéficiaires. Le problème vient d'abord du nombre d'agences de coopération bilatérales et multilatérales présentes au sein des pays les plus pauvres – plus d'une trentaine dans de nombreux pays – et menant leurs activités dans la plus grande dispersion. Chacune de ces agences ayant ses propres projets, qu'elle gère traditionnellement en fonction de ses propres objectifs, de son propre savoir-faire et de ses propres procédures, les espaces nationaux se trouvent parsemés d'une multitude d'actions de développement menées en dehors de toute cohérence globale. Cette prolifération de projets a plusieurs conséquences problématiques, largement évoquées dans la littérature sur l'aide depuis le milieu des années 1980 :

- *La fragmentation des opérations de développement.* Les projets étant généralement formulés en dehors des gouvernements des pays aidés, ils dépendent d'abord des priorités des agences d'aide, qui sont elles-mêmes changeantes en fonction des thèmes à la mode dans la communauté du développement (accent tantôt sur les besoins de base, tantôt sur les infrastructures, sur le genre, sur l'environnement). Le gouvernement aidé se trouve dans l'impossibilité d'incorporer ces différentes actions d'aide au sein d'un plan de développement doté d'une cohérence interne et d'une hiérarchie d'objectifs, qu'il aurait lui-même défini en fonction de ses engagements vis-à-vis de la population. L'évolution globale du pays important souvent moins aux bailleurs que la réussite de leurs propres projets, s'ensuit une situation désordonnée où des « îlots de perfection » se détachent dans des océans de précarité, où les flux d'aide se concentrent sur certains domaines - multipliant « doubles emplois » et court-circuitages - et en négligent d'autres.

- *Les coûts de transactions et la saturation des institutions.* Les autorités ministérielles consacrent une part disproportionnée de leur énergie et de leur temps à négocier les projets et à accueillir les missions des donateurs.⁴ Ces « coûts de transaction » sont d'autant plus élevés que chaque donateur a ses propres procédures de reportage et de comptabilité, ce qui oblige les responsables locaux à jongler avec une multitude de systèmes qui court-circuitent leurs propres normes et procédures. Les institutions, dont les « capacités d'absorption » sont limitées, sont saturées. Comme l'indique Kanbur (2003) cité par Arne Bigsten (2006), « *les flux d'aide et les mécanismes que les donateurs acceptent pour les suivre et les surveiller sont très intensifs en termes de capacités du bénéficiaire. (...) Les fonctionnaires fortement mis sous pression passent le plus clair du temps à gérer le flux de papier.* » Au détriment de la gestion de leurs propres politiques publiques.

⁴ L'exemple de l'administration tanzanienne est souvent évoqué pour illustrer les extrêmes auxquels aboutit cette situation : de 2000 à 2002, l'administration tanzanienne a dû gérer 1 300 projets impliquant 1 000 réunions par an avec les bailleurs, ainsi que la rédaction de 2 400 rapports par trimestre. Au point que le gouvernement a fini par imposer des « vacances de missions » de quatre mois durant lesquelles aucune visite de donateurs n'a été acceptée, de manière à ce que les responsables tanzaniens puissent dédier un minimum de leur temps à la gestion des politiques publiques nationales.

- *La déresponsabilisation et l'affaiblissement des capacités des administrations.* L'approche projet entraîne également la création de structures de gestion parallèles à l'Etat financées et contrôlées par les bailleurs de fonds. Infiniment mieux équipées que des administrations publiques sous-financées, ces unités de gestion de projet assument une série dépareillée et non coordonnée de bouts de fonctions de l'Etat (Olivier de Sardan, 2000). S'ensuit une situation de déresponsabilisation des Etats et de dilution des responsabilités sociales, économiques, etc. qu'il assumait auparavant, entre une multitude d'acteurs n'ayant souvent de compte à rendre qu'à leurs sièges centraux. Qui plus est, ces enclaves paraétatiques recrutent parmi les fonctionnaires les plus compétents en leur proposant des salaires trois à dix fois plus élevés que ceux des fonctionnaires ordinaires. Dans un contexte de déshérence des appareils administratifs nationaux, conséquence des crises économiques et des ajustements structurels, ce phénomène de « braconnage » a sérieusement affaibli les capacités gestionnaires des Etats aidés.

L'émergence de l'approche sectorielle

Le constat d'impasse globale à laquelle mène la prolifération de projets a mis du temps à s'imposer aux bailleurs de fonds, ceux-ci ayant longtemps considéré que leur responsabilité se limitait à l'efficacité de leurs propres projets. L'accumulation au cours des années 1990 d'études de plus en plus convergentes sur les effets pervers de l'approche projet à l'échelle globale va cependant amener une série d'entre eux à repenser les modes d'intervention de leur coopération. La recherche de nouveaux *modus operandi* débouche sur la proposition de remplacer l'approche-projet par « l'approche sectorielle », ou SWAp (*Sector wide approach*).

Cette dernière exige des donateurs qu'ils envisagent le développement à l'échelle nationale et pour l'ensemble d'un secteur (la santé ou l'agriculture) ou d'un sous-secteur (l'irrigation), au lieu de se limiter à financer un projet en particulier (la construction d'un hôpital ou la mise en place d'une coopérative de petits producteurs). Dans le cadre d'une problématique sectorielle, il faut donc analyser les besoins de l'ensemble du secteur dans le pays récipiendaire (structure du secteur, ressources du secteur considéré – le budget national de la santé par exemple –, besoins en ressources humaines, en infrastructures et en équipements pour l'ensemble du pays), pour ensuite élaborer une stratégie cohérente à l'intérieur de laquelle les différents bailleurs concernés devront coordonner leur action (Crozet et Schmid, 2000).

En envisageant les problèmes à l'échelle nationale, l'approche sectorielle amène naturellement les donateurs à redonner à l'Etat bénéficiaire un rôle de premier plan dans la formulation des politiques sectorielles et la coordination de l'activité des donateurs au sein de chaque secteur. Ce faisant, la logique de la demande devrait supplanter la « logique de l'offre » : le gouvernement récipiendaire « ne court plus après » les différents projets proposés par les bailleurs, mais les invite à s'asseoir autour d'une table afin de discuter de la meilleure manière pour eux d'appuyer une politique définie au niveau central. Cette manière de travailler, qui vise à redonner la responsabilité de la conception et du bon déroulement des politiques aux pouvoirs publics du pays aidé, amène également les bailleurs à envisager une aide budgétaire directe aux Etats, de manière à leur redonner les moyens de mettre en œuvre leurs politiques et d'atteindre une allocation des fonds qui soit compatible avec la stratégie retenue.

Si les premières expériences d'approche sectorielle remontent aux années 1980 – sous la forme des « programmes d'investissement sectoriels » (*Sector Investment Programmes*)

promus par la Banque mondiale auxquels furent associées des structures de concertation spécifiques entre bailleurs (les *Special Programmes for Africa*) –, il faudra attendre la fin des années 1990 et l'émergence des « nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté » (Cling et al., 2002), pour que la formule s'impose véritablement à l'agenda de la communauté des bailleurs de fonds traditionnels.

L'avènement des stratégies de réduction de la pauvreté

Fin des années 1990 donc, les limites du paradigme du développement dominant depuis le début des années 1980 sont patentes. Les programmes d'ajustement structurel n'ont pas tenu leurs promesses en termes de développement économique et d'amélioration des niveaux de vie des majorités. La crise asiatique de 1998 précipite la percée des tendances réformistes au sein des institutions financières internationales. Pour autant, comme nous l'avons vu plus haut, pour les « réformateurs » au sein de la Banque mondiale, cet échec n'est pas tant imputable au noyau de mesures macro-économiques préconisées depuis les années 1980, bien que celles-ci doivent être « flexibilisées » et « complétées » par des programmes sociaux ciblés, qu'aux faiblesses institutionnelles locales qui limitent l'appropriation des aides et la durabilité des réformes entreprises.

Le nouveau paradigme du développement est donc tout entier orienté vers le renforcement des capacités institutionnelles et la responsabilisation des Etats bénéficiaires. Dans un discours destiné à entériner cette évolution de la doctrine officielle du développement, le président de la Banque mondiale de l'époque, James Wolfensohn, exprime clairement la double orientation qui doit être au cœur de la nouvelle approche : d'une part, le « nouveau modèle de développement » doit « *exposer les principes essentiels de la bonne gouvernance – transparence, libre flux de l'information, engagement à lutter contre la corruption et une fonction publique formée et correctement rémunérée* » ; d'autre part, il s'agit de redonner le premier rôle à cet Etat réformé et à la population (pauvre) qu'il représente : « *l'appropriation est importante. Les pays et leurs gouvernements doivent être dans le siège du conducteur et, d'après notre expérience, la population doit être consultée et associée* » (1998).

En termes opérationnels, les instruments censés traduire ces nouvelles conceptions dans la réalité des Etats aidés sont les « Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté », les « DSRP ». Ils se substituent à des programmes d'ajustement structurel dont la légitimité est sérieusement entamée par les vagues de mécontentement social qui ont jalonné leur application. Lancés en 1999 par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) « renforcée », ils intègrent les principales conclusions des recherches et des débats sur l'efficacité de l'aide qui ont marqué les années 1990.

Dans les termes des institutions financières (FMI, 2005), les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être :

- pilotées par les pays et aptes à favoriser l'internalisation des stratégies grâce à une large participation de la société civile;
- axées sur les résultats et les mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur les pauvres;
- globales, dans la mesure où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté;
- orientées sur le partenariat via la participation concertée des partenaires du développement (gouvernement, parties prenantes au niveau national et bailleurs de fonds extérieurs);

- et inscrites dans une perspective à long terme du recul de la pauvreté.

Les DSRP vont rapidement s'imposer comme un outil de travail majeur au sein de la communauté des donateurs traditionnels (les pays membres de l'OCDE). En dépit des éléments de continuité avec les programmes d'ajustement structurel qui les précèdent, les bouleversements qu'ils introduisent au cœur du paysage du développement ne doivent pas être sous-estimés. En effet, les DSRP instituent, au moins théoriquement, une nouvelle distribution des rôles, un nouvel ordre de relations entre les parties prenantes au système de l'aide, avec pour finalité de favoriser cette appropriation qui fait défaut :

- les gouvernements des pays pauvres sont à la manœuvre : c'est à eux qu'il revient de définir les priorités de développement et de les articuler au sein d'un cadre opérationnel doté d'objectifs quantifiables, d'indicateurs de résultat, d'un budget et reposant sur un solide diagnostic de la situation socio-économique ;
- la société civile au sens large (ONG, secteur privé, etc.) se voit promue au statut de partenaire incontournable du gouvernement : elle doit être invitée à participer à la définition et au suivi de ces priorités à travers un processus de consultation large, permettant d'établir un consensus national autour de ces priorités ;
- les bailleurs de fonds doivent quant à eux subordonner leur aide aux stratégies de développement définies par les États et cesser d'imposer leurs priorités et leur programme aux gouvernements qu'ils aident.

Ce qui nous importe plus précisément dans le cadre de notre réflexion, c'est que les DSRP officialisent la nécessité de modifier les modalités de fourniture de l'aide. La responsabilisation des gouvernements implique de favoriser les aides sectorielles ou programme au détriment de l'aide projet. Les bailleurs doivent donc appuyer les politiques reprises dans les DSRP nationaux, si possible en recourant à l'aide budgétaire, c'est-à-dire versant directement les fonds au gouvernement qui les gère de manière à rencontrer les objectifs qu'il s'est donné en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Le « contrôle strict de l'ensemble de la chaîne des dépenses » par le donneur qui prévaut dans la logique projet est donc remplacé par des « contrôles a posteriori » sur les résultats des politiques impulsées par les gouvernements (Cling, 2002).

Autre évolution importante en termes d'acheminement de l'aide : *l'accent mis sur la coordination des bailleurs*. Ces derniers se référant dorénavant à un cadre commun – le DSRP – et non plus à leur seul programme individuel, ils sont naturellement amenés à dialoguer et à coopérer davantage entre eux et avec le gouvernement. Dans la logique de l'appropriation, cette coordination devrait être organisée sous le leadership du gouvernement bénéficiaire. Ces aspects du système de relation « aidants-aidés » vont être approfondis et systématisés au début des années 2000, dans le cadre du « processus de Paris ».

L'agenda de l'efficacité de l'aide

Les changements en matière de modalités de fourniture de l'aide entraînés par l'apparition des premiers DSRP nécessitaient un cadre lisible, validé internationalement, qui puisse servir de référence aux différentes parties prenantes de la communauté du développement. Ce sera l'objet de « l'agenda de l'efficacité l'aide », lancé dans la foulée de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002). Pour la communauté internationale, il s'agit de réformer la relation d'aide de manière à créer les conditions d'un

financement massif des politiques publiques nationales permettant d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Les Forums à haut niveau de Rome (2003), puis de Paris (2005), organisés sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, débouchent sur la formulation de trois piliers – **l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation** – que les 90 pays signataires (donneurs et bénéficiaires) s'engagent à mettre en œuvre.⁵ A travers l'appropriation, la déclaration de Paris réaffirme le rôle primordial des pays partenaires : ils doivent exercer « *une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement* » et assurer « *la coordination à l'appui du développement* ».

Les donneurs, quant à eux, doivent s'aligner sur ces politiques, c'est-à-dire « *faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires* » et « *verser l'aide en temps voulu* », en fonction d'un calendrier « pluriannuel » et « prévisible ». Enfin, ces mêmes donateurs doivent harmoniser leurs actions, en mettant en place des dispositifs communs pour la planification, le financement, le suivi et en visant un renforcement de la complémentarité, bref en se coordonnant davantage, en vue de réduire les coûts de transaction et limiter la fragmentation de l'aide.

Ces démarches d'alignement et d'harmonisation exigent des bailleurs qu'ils augmentent leur propre efficacité institutionnelle. Ces efforts doivent notamment être vérifiés sur trois plans : l'adoption systématique d'une gestion axée sur les résultats, la conduite d'une réforme de la gestion des finances publiques dans le sens de la transparence et de la fiabilité ainsi que d'une réforme des systèmes de passation des marchés. On le voit, « l'agenda de l'efficacité de l'aide », intègre une grande part des préoccupations soulevées dans les recherches et les débats qui ont alimenté la réflexion sur l'efficacité de l'aide au long des années 1990.

Il existe aujourd'hui un consensus fort au sein de la communauté internationale des donateurs sur l'importance de la Déclaration de Paris. Cette adhésion politique des gouvernements de l'OCDE et des agences multilatérales se vérifie notamment dans la place que celle-ci occupe dorénavant dans la plupart des discours officiels sur l'aide au développement. Qui plus est, afin de s'assurer que cette Déclaration ne soit pas juste une déclaration de plus, mais soit suivie de changements concrets dans les pratiques, ses concepteurs lui ont adjoint une troisième partie composée d'« indicateurs de progrès » et d'« objectifs cibles pour 2010 », qui permettent de mesurer les avancées des donateurs et des pays partenaires en matière d'efficacité de l'aide et de maintenir une pression permanente sur les uns et les autres.⁶

⁵ Deux autres principes sont également avancés par la Déclaration de Paris – la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. La Déclaration est cependant surtout associée aux trois premiers principes.

⁶ Le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008 a notamment été l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'« Enquête 2008 de suivi » publiée à cette occasion, malgré l'optimisme de rigueur dans ce type de publication, reconnaît que cette mise en œuvre ne va pas de soi et qu'« *il faudra accélérer considérablement le rythme des changements dans la majorité des pays pour pouvoir atteindre les objectifs cibles définis pour 2010* » (CAD-OCDE, 2008).

MISE AU POINT TERMINOLOGIQUE

Dans le cadre de ce travail, l'expression « nouvelles modalités de l'aide » renvoie à une série d'instruments et de principes élaborés dans le cadre des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. Plus précisément, par « nouvelles modalités de l'aide », nous entendons **un ensemble convergent de pratiques** que les donateurs se sont engagés à utiliser davantage en vue de favoriser l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires. Ces pratiques renvoient à la fois à :

- (1) des approches (approche programme, approche sectorielle et approche globale) ;
- (2) des instruments de financement (aide budgétaire et fonds communs) ;
- (3) des principes (alignement et l'harmonisation).

Ces différentes notions se recouvrent dans une certaine mesure (la coordination étant souvent considérée comme un aspect de l'approche sectorielle) et sont utilisées dans des combinaisons diverses (approche sectorielle, approche programme, programmes sectoriels, aide budgétaire sectorielle, etc.) par une kyrielle d'acteurs (agences bilatérales, Commission européenne, Banque mondiale, PNUD, OCDE, etc.) pour décrire un ensemble relativement hétérogène de pratiques. Il est donc nécessaire de mettre de l'ordre dans la terminologie des nouvelles pratiques de l'aide.

1. De nouvelles approches

Les approches auxquelles nous nous intéressons sont décrites par le terme générique d'**approche programme**. L'approche programme a été conçue en opposition à l'approche projet. Elle est définies par le CAD (définition reprise par la CE) comme « *une manière de pratiquer la coopération au développement basée sur le principe du soutien coordonné à un programme de développement approprié localement, tels qu'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches programmes partagent les caractéristiques suivantes :*

- *leadership par le pays ou l'organisation hôte ;*
- *un cadre de programmation et de budgétisation exhaustif unique ;*
- *un processus formalisé pour la coordination et l'harmonisation des procédures des donateurs concernant le reportage, la budgétisation, la gestion financière et la passation des marchés ;*
- *des efforts pour augmenter l'usage des systèmes locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation »* (OCDE-DAC, 2006a).

L'approche sectorielle est donc une approche programme appliquée à un secteur en particulier. La Commission européenne assimile l'approche sectorielle à « *un processus qui vise à élargir l'appropriation gouvernementale et nationale d'une politique sectorielle publique et des décisions d'allocation des ressources à l'intérieur de ce secteur, en vue d'augmenter la cohérence entre les politiques, les dépenses et les résultats, et de réduire les coûts de transaction* » (CE, 2007a). L'approche sectorielle vise en particulier à améliorer la fourniture de services publics – en termes de couverture et d'efficacité –, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation.⁷

⁷ L'adoption par les bailleurs d'une approche sectorielle dépend de la définition par les gouvernements d'un **programme sectoriel**. Ce dernier sert de cadre de référence aux diverses interventions des bailleurs dans le secteur considéré, qu'il s'agisse d'aide projet, d'aide budgétaire ou d'assistance technique. Il instaure un cadre

L'approche globale est une approche programme visant à soutenir l'ensemble d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, sans se focaliser sur tel ou tel secteur.

2. De nouveaux instruments de financement

Les instruments de financement auxquels nous nous intéressons sont l'aide budgétaire et les fonds communs. Ils ont été conçus pour remplacer les procédures de financement propres à chaque bailleur.

Dans les termes de la Commission européenne, **l'aide budgétaire** est « *le transfert de ressources financières d'une agence de financement externe vers le Trésor national d'un pays partenaire, suivant le respect par ce dernier de conditions convenues pour le paiement. Les ressources financières reçues font donc partie des ressources globales du pays partenaire et doivent par conséquent être utilisées en accord avec le système de gestion financière du pays partenaire* » (CE, 2007). L'instrument aide budgétaire peut-être conjugué à une approche sectorielle ou globale. On parlera d'**aide budgétaire sectorielle** lorsque le transfert concerne un programme sectoriel et d'**aide budgétaire générale** lorsque les fonds soutiennent une stratégie de développement globale.

Qu'elle soit sectorielle ou générale, l'aide budgétaire est traditionnellement associée à

- un dialogue politique entre le(s) donneur(s) et le gouvernement récipiendaire ;
- une série de conditionnalités politiques, macro-économiques et de gestion ;
- la mise en place de programmes de renforcement des capacités et de réforme de la gestion publique ;
- une batterie d'indicateurs permettant de mesurer les résultats des politiques sectorielles ou des stratégies nationales.

Les **fonds communs** sont des instruments qui recueillent les contributions financières de plusieurs bailleurs. Ils peuvent être constitués pour financer l'ensemble des activités gouvernementales dans un secteur donné mais peuvent également être limités au financement d'un programme particulier ou d'un ensemble de programmes dans le secteur considéré. Les ressources financières mises à disposition par les bailleurs, qu'elles soient gérées par le Trésor public ou par une autre institution publique, le sont de manière distincte des ressources domestiques du budget de l'Etat (ADE, 2007).

3. De nouveaux principes

L'**alignement** des bailleurs vise (en accord avec la Déclaration de Paris) :

- d'une part, la démarche consistant à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et à lier leur financement à une série unique de conditions et à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés de ces stratégies ;
- d'autre part, la démarche consistant à utiliser les systèmes des pays partenaires - systèmes de gestion des finances publiques et systèmes nationaux de passation des marchés;

L'**harmonisation** des bailleurs vise (en accord avec la Déclaration de Paris) :

de concertation entre le ministère concerné et les bailleurs, en vue d'améliorer la cohérence entre les actions menées par les uns et les autres et la stratégie sectorielle.

- la mise en place de dispositifs communs pour la planification, le financement, les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide.
- la recherche d'une meilleure division du travail.

III. LES NOUVELLES MODALITES DE L'AIDE AU CŒUR DES DEBATS

Malgré l'existence d'un consensus parmi les bailleurs de fonds traditionnels quant à la plus-value des nouvelles orientations de l'aide, un nombre grandissant de travaux sur le sujet indiquent que la traduction de celles-ci dans la réalité du dispositif de développement pose une série de questions. Il apparaît que d'une part, la mise en œuvre de ces nouvelles recommandations butte sur une série d'obstacles d'ordre structurel, en ce qu'ils correspondent à des tendances lourdes de la machine de l'aide, et que d'autre part, ces nouvelles modalités, lorsqu'elles sont adoptées, produisent des effets ambivalents en termes d'appropriation de l'aide, une notion elle-même potentiellement contradictoire, tant elle se prête à des interprétations divergentes suivant la position occupée dans le système de l'aide.

1. Obstacles à la mise en oeuvre

« *Nous progressons lentement dans la plupart des pays et dans la plupart des domaines couverts par l'enquête* ». C'est dans ces termes que les rédacteurs de l'« Enquête 2008 de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris » (OCDE-CAD, 2008a) publiée à l'occasion du Forum de haut niveau de Accra sur l'efficacité de l'aide, décrivent l'avancement global de « l'agenda de l'efficacité l'aide ». Sachant l'optimisme qui prévaut habituellement dans ce type de rapport, cette phrase en dit long sur les difficultés à traduire les nouvelles orientations de l'aide (auxquelles tout le monde adhère officiellement) en changement des pratiques sur le terrain. Un certain nombre de travaux nous invitent à rechercher la source de ces retards et de ces difficultés dans les logiques propres aux agences d'aide d'une part, aux pouvoirs publics locaux d'autre part.

Du côté des donateurs

L'APD entre intérêts nationaux et gestion de la mondialisation

« *L'aide au développement participe de la nécessaire solidarité internationale, mais il faut garder à l'esprit qu'elle constitue également un vecteur d'influence. Il ne s'agit certes pas de renouer avec la nostalgie du 'pré carré', mais de contribuer au rayonnement politique, culturel et économique de la France en assumant pleinement la paternité de notre aide, qui constitue aussi à certains égards un investissement, dès lors qu'une part active prise dans le développement d'un pays permet d'escompter de futurs marchés et une relation commerciale privilégiée. L'aide programme, plus anonyme ou majoritairement conduite par des institutions apatrides, fait courir le risque d'un affadissement de la bonne réputation de la coopération française ou de sa récupération par d'autres bailleurs, plus lucides ou moins scrupuleux que nous.* »

Cette citation d'un rapport spécial rédigé en 2003 par le sénateur Michel Charasse, membre de la Commission des finances du sénat français, est particulièrement utile à notre démarche en ce qu'elle lève le voile sur la part de *realpolitik* qui anime les initiatives de coopération au développement. En effet, elle dit sans détour ce qui est généralement de l'ordre du non-dit ou au mieux de l'euphémisme, dans les discours officiels sur la coopération, où la tonalité altruiste et « développementiste » est de rigueur : les politiques d'aide n'ont pas pour seule motivation de contribuer au développement des pays bénéficiaires, elles doivent également défendre une série d'intérêts nationaux. Et la défense de ces intérêts, commerciaux entre autres, passe par le maintien d'une capacité d'influence qu'il est difficile

d'assurer si la « paternité » de l'aide n'est plus assumée. Or, d'après l'auteur du rapport, les nouvelles modalités de type « aide programme » hypothèquent cette identification et menacent donc d'entamer le « rayonnement » de la France.

Il ne faut bien sûr pas tirer de leçons trop hâtives de cette citation, la vision particulièrement instrumentale de la coopération dont elle relève ne pouvant être généralisée à l'ensemble des coopérations. Il n'empêche, la franchise du rapporteur nous aide à rompre avec la vision idéalisée de la politique publique et à reconnaître qu'au-delà des discours convergents sur le développement, la lutte contre la pauvreté et même... l'harmonisation, les agences chargées de la coopération ont aussi « une fonction de représentation » d'un Etat ou d'une institution internationale et qu'à ce titre « *elles gèrent des fonds et sauvegardent des intérêts* » (Tidjani, 2005). Un grand nombre de travaux (Tidjani, 1995 ; Crozet et Schmidt, 2000 ; Bigsten, 2006) soulignent que ces intérêts, qui sont de natures diverses – influence géopolitique, contrats commerciaux, valorisation de savoir-faire nationaux, placement d'une assistance technique, etc. – sont souvent considérés comme peu compatibles avec des démarches coordonnées, qui limitent la liberté de manœuvre et risquent de réduire l'identification des donateurs.

Notons que cette contrainte de la visibilité n'est pas seulement propre aux coopérations bilatérales. En effet, la Commission européenne, bien qu'elle ait clairement fait le choix de l'approche sectorielle, celle-ci présentant bien des similitudes avec les méthodes de travail communautaire classiques (Crozet et Schmidt, 2000), est fort attentive aux signes de sa présence dans les pays partenaires. Une fonction essentielle des délégations extérieures de la Commission européenne est d'ailleurs de contribuer à la visibilité de « l'Europe » au plan international (ce qui entraîne de leur part une démarche de relation proactive avec les médias locaux), dans l'objectif de participer « à la mise en scène internationale de l'Union européenne » et à la projection de son identité et de ses valeurs (Petiteville, 2001).

Les politiques d'aide du 21^e siècle sont cependant soumises à de nouveaux impératifs qui relativisent cette « politique des drapeaux nationaux ». Mondialisation aidant, les intérêts des pays et les problèmes qu'ils ont à affronter sont de plus en plus envisagés sur le mode de l'interdépendance. Comme l'indique Jean-Michel Severino, le directeur général de l'Agence française de développement (AFD), l'aide publique au développement « *est devenue un instrument majeur de gestion de la mondialisation* ». Aujourd'hui, les intérêts individuels propres à chaque bailleur (obtenir telle concession minière, remporter tel contrat d'achat d'équipement, etc.) coexistent donc avec des intérêts communs à l'ensemble des bailleurs (régulation de l'immigration, libéralisation commerciale, lutte contre le terrorisme, lutte contre le réchauffement climatique) qu'ils estiment avoir plus de chance de faire avancer en coopérant entre eux qu'en progressant isolément. En d'autres termes, les intérêts « extérieurs » au strict développement du pays qui animent l'action des bailleurs de fonds peuvent également les inciter à se coordonner davantage et à privilégier des approches programmes.

Un « environnement incitatif » défavorable aux nouvelles modalités

Les réticences des agences d'aide à s'engager dans des démarches collectives ont d'autres origines encore, liées à leurs enjeux internes d'organisation et de contrôle, aux contraintes bureaucratiques spécifiques qui orientent leur mode de fonctionnement. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE le reconnaît lui-même, « *les méthodes de travail et procédures internes régissant les activités des donneurs sont parfois complexes et rigides, et*

peuvent faire obstacle à l'adoption d'approches fondées sur la collaboration et l'appropriation locale » (2003). Une littérature croissante sur la structure institutionnelle du système d'aide cherche à comprendre ces rigidités en les replaçant dans « l'environnement incitatif » propre aux agences, qui se caractérise par une « rupture de la boucle de redevabilité », pour reprendre l'expression de Jacob Svensson (2006), du fait de la séparation géographique et politique entre les bénéficiaires (les consommateurs du pays receveur) et les donateurs (les citoyens du pays donneur).

Malgré l'emphase placée depuis quelques années sur la nécessaire « responsabilité mutuelle », la chaîne de pouvoir réelle n'a pas changé de sens : les agences d'aide rendent des comptes non pas aux autorités nationales, encore moins aux populations dont l'amélioration des conditions de vie est la raison d'être officielle de l'aide, mais à leurs autorités de tutelle, dont l'objectif est de présenter des résultats satisfaisants à leurs électeurs. Ceux qui bénéficient de l'action des institutions d'aide, et qui sont les plus à même de juger de la qualité des services rendus, n'ont pas de pouvoir sur ces organismes, tandis que ceux qui ont un pouvoir de sanction - les électeurs du pays donneur - n'ont pas les moyens de juger directement de la qualité du travail presté.

Cette situation a plusieurs conséquences qui contrarient l'adoption de nouvelles modalités par les agences d'aide. Cottet et Amprou (2006) en identifient trois, régulièrement relevées dans les études sur le fonctionnement des administrations qui fournissent de l'aide :

- La focalisation sur le niveau des intrants. Car c'est l'aspect le plus facilement observable par les électeurs, qui auront donc tendance à insister sur les montants que le gouvernement consacre à l'APD (l'augmentation de ces montants apparaît d'ailleurs souvent comme le principal critère d'évaluation de l'action des gouvernements dans le domaine de la coopération par les ONG de développement). « *Plutôt que d'améliorer l'efficacité d'un niveau d'aide existant, les décideurs ont donc intérêt à se concentrer sur le montant total de l'aide dépensé* ».

- Un recours excessif au projet comme mode de versement de l'aide. Ceux-ci donnent des résultats particulièrement visibles (en particulier les gros projets d'infrastructure : routes, ponts, etc.) et identifiables sans ambiguïtés par les autorités de tutelle chargées d'évaluer l'action des agences. Tout le contraire des actions de longue haleine et moins visibles visant le renforcement des capacités institutionnelles locales, ou de l'aide budgétaire, à travers laquelle les ressources des bailleurs sont mises en commun avec celles des pays bénéficiaires.

- La difficulté à coordonner les actions d'aide. Pour le même type de raison, « *d'une manière générale, les incitations offertes aux agences d'aide ne vont pas dans le sens d'une plus grande coordination* ». Cette modalité risque de réduire la visibilité de l'action de chaque bailleur pris individuellement, ce qui complique singulièrement la reddition de compte que les agences font régulièrement à leur autorité de tutelle et risque de compromettre la reconduction de leurs budgets.

- A ces trois effets relevés par Cottet et Amprou, on peut ajouter « l'aversion au risque » qui habite des agences conscientes que le manque de connaissance que leur autorité de tutelle a du contexte institutionnel au sein duquel elles doivent évoluer ne leur permet pas de s'engager dans des processus comme la coordination et plus encore l'aide budgétaire qui ont des avantages potentiels reconnus, mais dont les développements sont peu prévisibles et moins maîtrisables (plus grand risque d'échec, de détournements, etc.).

Bref, les modalités d'aide choisies par les agences seront parfois « sous-optimales » du point de vue des observateurs, en termes de contribution au développement du pays, mais optimales du point de vue de l'agence si l'on tient compte des incitations auxquelles elles font face (Knack et Rahman, 2004 ; Bigsten, 2006 ; Cottet et Amprou, 2006).

L'analyse vaut, ou à tout le moins valait jusqu'il y a quelques années, pour les délégations extérieures de la Commission européenne. L'évaluation de la Coopération européenne menée par Pierre Calame en 1999, dans le cadre du processus de débat public ayant précédé la conférence de Cotonou, est claire dans ses conclusions : la longueur et la dissymétrie de la chaîne d'intermédiation qui va du contribuable européen au bénéficiaire de base – et dont les chaînons intermédiaires sont les Etats membres, le Parlement européen, la Commission, les délégations et les opérateurs – alimentent une culture du contrôle et de la méfiance qui poussent les fonctionnaires à privilégier les indicateurs quantitatifs, les mesures visibles et les résultats à court terme. Du coup les procédures adoptées sont bien souvent inadaptées aux objectifs affichés, mais permettent aux responsables de se protéger. Ce qui explique la prédominance d'une aide projet dont on perçoit les limites par ailleurs. « *Dans un système aussi complexe que celui de la coopération européenne, soumis à autant de regards vigilants et méfiants, le projet à tout pour plaire par sa transparence et sa prévisibilité* » (Calame, 1999).

Du côté des bénéficiaires

Plusieurs études relèvent qu'en dépit de leur adhésion officielle aux nouvelles orientations de l'aide, les gouvernements récipiendaires font preuve d'une attitude ambiguë à l'heure de les mettre en œuvre.

La crainte d'une configuration en cartel

S'agissant de la coordination, d'un côté les gouvernements bénéficiaires sont preneurs d'une aide qui soit plus prévisible et moins lourde en coûts de transaction, de l'autre ils craignent que la coordination des bailleurs et l'alignement des conditionnalités qu'elle implique ne diminue leurs marges de manoeuvre et n'augmente l'asymétrie de la relation donneurs-bénéficiaires. Ce dilemme est explicité par Bigsten (2006, 94) : « *moins les donneurs sont coordonnés, plus il devrait être facile pour les gouvernements bénéficiaires de parvenir à l'allocation de l'aide qu'ils souhaitent, donc de ce point de vue la coordination des donneurs n'est pas dans l'intérêt du bénéficiaire. Cependant, puisque le manque de coordination des donneurs accroît les coûts de transaction, il existe un arbitrage entre les coûts de transaction et l'autonomie politique pour les gouvernements bénéficiaires* ».

Comme le soulignent plusieurs auteurs, une situation de coordination intensive des bailleurs équivaut à une configuration en cartel (a cartel-like structure), avec tout ce que cela a de connotations négatives pour les récipiendaires. Rogerson (2005) note d'ailleurs que les pays à revenu intermédiaire comme le Maroc, qui ont relativement peu de donneurs, disent qu'ils préfèrent un modèle de relation « donneur par donneur » basé sur leurs caractéristiques individuelles et leur capacité de négociation, comparé à une relation avec un groupe de donneurs, a fortiori avec un cartel.⁸

⁸ Le même Rogerson note d'ailleurs que la CE s'est déjà elle-même opposée à l'alignement complet de conditions pour la fourniture d'une aide budgétaire, malgré que celle-ci ait été décidée par un groupe de donneurs (dont sa propre délégation). Non pas pour être en désaccord avec la substance de la conditionnalité,

Entre ingérence et « manque à gagner »

La même ambivalence se retrouve dans l'attitude des gouvernements aidés vis-à-vis de l'aide budgétaire. Si les avantages de cette dernière sautent aux yeux – elle vise à leur redonner des marges de manoeuvres financières qui ne peuvent que contribuer à renforcer leur légitimité interne –, elle est assortie de contraintes (réforme des systèmes de gestion, dialogue politique, conditionnalités) qui refroidissent l'enthousiasme des gouvernants en ce qu'elle augmente le droit de regard et de contrôle des bailleurs sur une série de processus internes, à commencer par la chaîne des dépenses publiques que les exécutifs sont habitués à considérer comme leur cuisine interne.

Qui plus est, dans les pays africains en particulier, l'aide projet a l'avantage d'être assortie d'une série d'« à-côtés » – salaires, équipement du projet (voitures 4x4, ordinateurs, etc.), per diem, etc. – dont la captation et la distribution par les autorités contribuent à alimenter les réseaux de soutien politique. Plusieurs auteurs (Acharya et al., 2004 ; Moss et al., 2006) relèvent que le passage à l'aide programme est considéré par des acteurs clés au sein des Etats comme une mise en danger de ces ressources clientélistes qui constituent le « carburant » de la vie politique locale.

2. Pour quelle appropriation ?

Généralement, l'appropriation désigne le processus de définition et de mise en oeuvre par le gouvernement national, en concertation avec une série d'acteurs locaux, d'une stratégie de développement nationale qui lui soit propre (ou DSRP), pour l'application de laquelle il devient donc responsable face aux populations locales et sur laquelle les bailleurs doivent s'aligner. Les discours et les attitudes des différents acteurs (bailleurs, Etats, société civile) par rapport au thème de l'appropriation révèlent cependant l'existence d'une diversité d'interprétations. Chaque type d'acteur a tendance à mettre l'accent sur la dimension de l'appropriation qui lui est la plus chère. On constate souvent l'existence d'une lutte entre les différents protagonistes du champ de la coopération autour de l'enjeu de la définition de la notion d'appropriation.⁹

Les bailleurs de fonds ont tendance à insister sur l'aspect *technique* de l'appropriation, et notamment la capacité administrative des Etats locaux à élaborer des plans stratégiques « opérationnels » sur lesquels eux peuvent ensuite s'aligner et débloquer leurs fonds. Les Etats locaux insistent souvent davantage sur la *dimension politique « externe »* de l'appropriation : celle-ci renvoie à une modification dans les rapports de force entre bailleurs et gouvernement national qui redonne à ce dernier le pouvoir de décider comment il conçoit ses politiques et gère ses ressources. La société civile souligne plutôt la *dimension politique « interne »* de l'appropriation : cette dernière prévoit la participation de la population à la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté et des politiques sectorielles, à travers

mais parce que la situation de tout ou rien (all-on/all-of), liée au risque de suspension de l'ensemble du soutien budgétaire était considérée comme trop dangereuse d'un point de vue macro-économique (2005).

⁹ Par exemple, les réseaux d'ONG de la société civile européenne qui font l'accompagnement critique de l'« agenda de Paris » estiment que l'appropriation par les pays pauvres de leur stratégie risque d'être « fictionnelle » étant donné le poids des bailleurs dans l'élaboration de ces DSRP (Coordination Sud, 2005).

l'organisation de processus consultatifs ayant une influence véritable sur les mécanismes décisionnels.

Pour les bailleurs de fonds donc, les nouvelles modalités de l'aide visent surtout à remettre les Etats nationaux bénéficiaires en situation de piloter les processus de développement. Il s'agit de leur redonner *les capacités politiques et institutionnelles de concevoir et de coordonner les politiques publiques dans un contexte gestionnaire sain*, de manière à ce que les bailleurs puissent augmenter le rythme de leurs décaissements. Ce nouveau partage des tâches a aussi comme avantage de re-responsabiliser les Etats par rapport à l'impact de ces politiques sur les conditions de vie des populations. Dans cette perspective, on attend donc de la mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide (aide sectorielle, soutien budgétaire, coordination) :

1) un engagement politique renouvelé de la part des autorités nationales, car :

- * elles définissent elles-mêmes une stratégie nationale et des politiques sectorielles qui répondent à un certain nombre de critères (existence d'objectifs, d'indicateurs, de cadres des dépenses à moyen terme, etc.), sur lesquelles les donateurs s'alignent ;
- * elles coordonnent les activités des donateurs menées dans le cadre de ces politiques sectorielles.

2) une amélioration des capacités des administrations nationales, grâce à :

- * une plus grande prévisibilité des apports financiers extérieurs ;
- * une diminution des « coûts de transaction » : le poids administratif représenté par les négociations avec les donateurs diminue car ceux-ci se coordonnent¹⁰ ;
- * une réduction du nombre de structures de gestion parallèles qui occupent les cadres locaux dont l'administration manque cruellement, donc un recentrage des ressources humaines sur les programmes nationaux ;
- * une diminution des distorsions administratives causées par l'usage des multiples procédures des donateurs ;
- * une amélioration de la gestion des ressources publiques, grâce à la mise en œuvre de réformes (finances publiques et passation des marchés) et au droit de regard auquel les bailleurs ont « légitimement accès » vu qu'ils financent directement le budget ;
- * une plus grande cohérence des politiques gouvernementales, grâce à un renforcement de la coordination interministérielle (cas de l'aide budgétaire générale) ;
- * le recours à une gestion « axée sur les résultats » qui conditionne l'appui des bailleurs.

Pour les Etats aidés par contre, l'appropriation s'assimile généralement à la *récupération d'une autonomie politique*, dans l'exercice d'une série de fonctions qui sont considérées comme relevant directement de la souveraineté nationale. Elle doit donc se traduire par une réduction de la conditionnalité et une diminution de l'ingérence des acteurs extérieurs dans les processus de décision politique et les dynamiques internes des Etats. La Banque mondiale et le FMI eux-mêmes reconnaissent qu'il existe une tension entre les conditionnalités imposées de l'extérieur et le processus d'appropriation nationale (Mc Kinley, 2005).

¹⁰ Ces effets vertueux ne se manifestent cependant pas automatiquement si l'on en croit l'OCDE, qui prévoit explicitement que « si l'appui budgétaire est couplé à des conditions de gestion plus complexes et des exigences des donateurs pour une réforme plus profonde et de meilleurs rapports, les coûts de transaction changeront sans doute très peu, et le principal bénéfice pourrait intervenir sous la forme d'un renforcement des systèmes de gouvernement » (2003).

Les conditionnalités diminuent-elles avec les nouvelles modalités de l'aide ? Elles le devraient théoriquement, car les documents officiels demandent à ce qu'elles soient « *tirées autant que possible des stratégies nationales de développement* » (Déclaration de Paris) définies par les Etats eux-mêmes.¹¹ Mais comme le constatent Cling et al. (2002), une série de conditionnalités sont « internalisées » par les gouvernements, puisque les DSRP doivent être validés par les institutions de Bretton Woods pour être acceptés par les agences bilatérales et la CE. On notera également que l'aide budgétaire est généralement subordonnée au respect d'une série de « critères » qui portent d'une part, sur la qualité de la gestion des finances publiques et d'autre part, sur des considérations plus globales telles que la qualité de la gouvernance et l'existence de politiques macro-économiques « solides », soit orthodoxes. Les conditionnalités ne sont donc pas évacuées dans le nouveau dispositif.

Pour devenir éligible à l'aide budgétaire générale ou sectorielle, les gouvernements doivent généralement mettre en oeuvre des « réformes » de leurs systèmes de gestion des finances publiques, de passation des marchés, de comptabilité, etc. ou des programmes de « renforcement » des capacités de leurs institutions. L'aide budgétaire est également conditionnée à l'existence d'un « dialogue politique » de qualité suffisante portant sur une série de thèmes chers aux bailleurs de fonds « *qui ne peuvent être abordés par l'aide projet* » (ADE, 2007).

D'aucuns, à commencer par les bailleurs de fonds eux-mêmes, estiment donc que les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide offrent potentiellement un levier plus efficace aux bailleurs qui veulent réformer l'ingénierie institutionnelle des Etats et peser sur l'élaboration des politiques des pays pauvres.¹² La coordination des bailleurs a d'ailleurs souvent comme objectif implicite de renforcer certaines conditionnalités, ce que plusieurs gouvernements redoutent. Arne Bigsten (2006), après avoir constaté que les conditionnalités de l'époque de l'ajustement structurel n'avaient pas très bien fonctionné, en grande partie parce que les donateurs ne pouvaient pas s'entendre pour imposer les sanctions qu'ils avaient menacé d'imposer, estime qu'il est « *plus facile de modifier les décisions du gouvernement bénéficiaire dans la direction souhaitée par les donateurs* », lorsque ces derniers sont coordonnés. En d'autres termes, « *la coordination des donateurs sur les buts leur permettrait plus facilement d'imposer aux gouvernements bénéficiaires des conditions de politique qui ne sont pas les bienvenues* ».

La coordination des bailleurs a donc pour effet potentiel (et recherché par une partie de ceux-ci) d'accentuer l'inégalité du rapport de force entre donateurs et pays en développement. Le risque, évoqué par certaines ONG, que la « pyramide de l'efficacité » de l'aide élaborée à Rome – Marakkech – Paris ne fonctionne à l'envers et rende l'appropriation par le pays *fictionnelle* (Coordination Sud, 2005) paraît donc réel. Le schéma « appropriation ⇒ alignement ⇒ harmonisation » deviendrait dans la réalité un schéma « harmonisation ⇒ alignement ⇒ imposition », suite à la configuration en cartel que favorise la coordination. Ce qui fait dire à Jean-Pierre Cling (2006), qu'il vaut mieux qu'il subsiste une certaine concurrence entre donateurs plutôt qu'un consensus hégémonique lié à une « cartellisation »

¹¹ La Commission européenne prône elle-même « *l'abandon des conditionnalités politiques au profit d'indicateurs de résultat* », ce qui « *garantit l'appropriation du processus politique par le pays bénéficiaire* » (CE, 2005).

¹² « *Dès lors que les donateurs financent le budget, ils ont un intérêt légitime à défendre la qualité de la gestion des finances publiques (...) ils s'intéressent en toute légitimité à l'ensemble de la situation et contribuent ainsi à améliorer la façon dont l'argent public est dépensé* » (CE, 2005). « *In general, budget support leads to an increased involvement of donors upstream of the political process, when government policies and budgets are decided* » (CE, 2007b).

de l'aide menaçant l'appropriation des politiques par les pays receveurs, tout en réduisant leur marge de manœuvre et au final leur souveraineté.

Pour la société civile locale, qu'il faut envisager au sens large, l'appropriation renvoie à un *mode participatif et inclusif de gestion de l'Etat*, qui permette à une série d'acteurs nationaux de peser sur les processus de formulation des politiques, traditionnellement réservés aux instances de l'Etat et aux bailleurs de fonds. Or plusieurs auteurs notent le manque à la fois de capacité institutionnelle et de volonté politique dans le chef des gouvernements pour inclure pleinement les autres institutions locales (parlement et société civile en particulier) dans les espaces où sont élaborées les politiques, en particulier les politiques économiques.

Manque de capacité. Comme le soulignent Cling et al. (2002), les DSRP confèrent à l'Etat la responsabilité de la mise en œuvre d'un processus participatif lourd et complexe. Dans un contexte où les appareils des Etats sont déliquescents et surchargés, l'organisation de la participation est un véritable défi en termes de ressources humaines et de savoir-faire institutionnel. C'est aussi une mission qui demande du temps. Or, de nombreuses pressions s'exercent pour l'obtention de résultats rapides. Le réseau d'ONG Eurostep qui contrôle le respect des engagements de la CE, estime que le manque de temps est un des principaux freins dans la mise en œuvre de processus participatifs dans le cadre de la programmation du 10^e FED (Eurostep, 2006).

Manque de volonté. La « consultation de la société civile » cadre mal avec la culture politique de la plupart des élites aux commandes des Etats du Sud. Malgré des processus de démocratisation « formelle », les sociétés civiles ne sont traditionnellement pas associées aux processus réels de décision. Elle cadre également mal avec la culture technocratique des bailleurs de fonds qui, malgré leur déclarations d'intention, restent pour la plupart habités par une vision instrumentale de la société civile (elle contribue à « réformer » les Etats) et une tendance à privilégier les rapports directs avec les fonctionnaires des Etats récipiendaires.

Lorsque des espaces de consultation sont mis en place, nombre de témoignages d'organisations sociales ou syndicales du Sud (Eurostep, 2006 ; Baah, 2007 ; Wanyeki, 2007) indiquent que les discussions restent cantonnées à certaines thématiques sociales, que la société civile ne peut pas peser sur les grands choix d'affectation sectorielle des financements ou sur les politiques économiques suivies. La Banque mondiale elle-même reconnaissait en 2004 qu'il s'agit d'une des principales critiques externes adressées aux DSRP : « *les organisations de la société civile n'ont pas été impliquées comme il se doit dans les consultations sur les politiques macro-économiques ou structurelles des DSRP* ».

Un des buts avoués des promoteurs de l'aide budgétaire, à commencer par la Commission européenne (CE, 2005), est qu'elle augmente la transparence des dépenses gouvernementales vis-à-vis de la population, car elle oblige les gouvernements à livrer des informations sur le processus budgétaire aux bailleurs ET au parlement, ce qui favorise l'accès de la société civile. Mais plusieurs chercheurs dont Moss et al. (2006, 14) estiment que l'augmentation de la « redevabilité » (*accountability*) des gouvernements vis-à-vis des bailleurs n'entraîne pas une amélioration de la responsabilité vis-à-vis de la population. Pire, elle pourrait avoir comme conséquence un « détournement de la responsabilité démocratique ».

Plus fondamentalement, beaucoup de chercheurs rappellent que la société civile n'est pas homogène, qu'elle est le lieu de conflits d'intérêts entre acteurs ayant des profils sociaux

diversifiés. Les espaces de consultation risquent donc d'être dominés par des organisations ayant de fortes compétences techniques ou situées dans le sillage du pouvoir, mais ayant peu de représentativité sociale ou peu d'indépendance vis-à-vis du gouvernement (Cissoko et Touré, 2005).

En conclusion, l'appropriation est donc un processus « naturellement » travaillé de tensions multiples, tant sa réalisation exige d'inclure des acteurs aux priorités et aux logiques divergentes. Elle passe nécessairement par la recherche d'un équilibre des rapports de force entre les acteurs en présence.

IV. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'objectif de cette recherche est d'étudier les effets des nouvelles modalités d'acheminement de l'aide sur la réalité des relations entre bailleurs, Etat et société civile au Niger et au Nicaragua.

Par nouvelles modalités d'acheminement de l'aide européenne, nous entendons plus spécifiquement les modalités suivantes :

- *le recours aux approches sectorielles ou générales ;*
- *l'utilisation de l'aide budgétaire (sectorielle ou globale) et des fonds communs;*
- *la coordination et l'alignement des bailleurs de fonds.*

La question centrale qui guide cette recherche est donc la suivante :

Les dispositifs censés traduire les nouvelles modalités d'octroi de l'aide européenne dans les faits favorisent-ils une plus grande appropriation de l'aide par les acteurs nationaux ?

Cette question centrale doit être envisagée sous trois plans :

- **le plan des capacités institutionnelles des Etats aidés** : ceux-ci ont-ils retrouvé la capacité d'élaborer des stratégies opérationnelles et de coordonner leur mise en œuvre ?
- **le plan de l'autonomie politique des Etats aidés** : ceux-ci ont-ils retrouvé le pouvoir de décider comment ils conçoivent leurs politiques et gèrent leurs ressources ?
- **le plan de la démocratisation des Etats aidés** : dans quelle mesure la société civile locale participe-t-elle à la définition des stratégies de développement ?

Comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs rapports constatent que les engagements politiques en termes de réforme de l'acheminement de l'aide peinent à se concrétiser sur le terrain. Bien que l'ensemble des pays de l'OCDE adhèrent aux nouvelles orientations, force est de constater que le processus est lent et extrêmement inégal en fonction des donateurs et des pays partenaires. Ce qui nous oblige à précéder la réflexion sur les effets de ces nouvelles modalités, par une réflexion sur les conditions de leur concrétisation dans des mécanismes engageant les différentes parties prenantes.

Notre question centrale sera donc précédée par la question suivante :

Dans quelle mesure et de quelle manière les nouvelles conceptions concernant l'acheminement de l'aide sont-elles traduites dans les faits ?

La recherche aura donc pour objectif de répondre aux deux questions suivantes :

- 1. Dans quelle mesure et de quelle manière les nouvelles conceptions concernant l'acheminement de l'aide sont-elles traduites dans les faits ?**
- 2. Les dispositifs censés traduire les nouvelles modalités de l'aide dans les faits favorisent-ils une plus grande appropriation de l'aide par les acteurs nationaux ?**

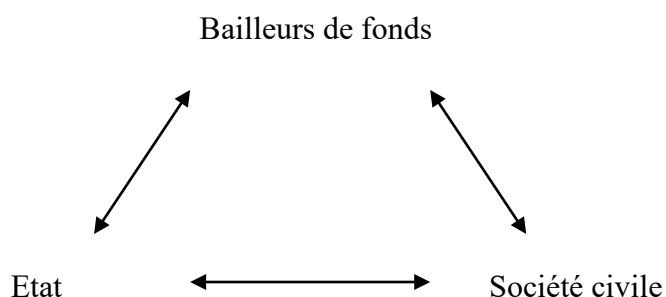
V. CADRE D'ANALYSE

En phase avec le cadre analytique proposé par Mahaman Tidjani (1995), nous estimons que la manière la plus féconde, *eu égard à notre questionnement*, d'aborder les nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua et au Niger est de resituer ces dernières au sein du champ de la coopération internationale propre à chacun de ces pays, entendu comme « *un champ de luttes où se confrontent, selon des logiques multiples, les acteurs les plus divers* ». A l'instar des réformes administratives étudiées par Philippe Bezes, nous posons que ces nouvelles modalités d'aide suscitent « naturellement » des luttes d'intérêt et des conflits de pouvoir, parce qu'elles répartissent potentiellement des coûts et des bénéfices entre acteurs internes à l'Etat (leaders politiques, ministres, ministères, administrations centrales, services territoriaux, etc.) en redistribuant effectivement les ressources, les pouvoirs, les compétences, les responsabilités et qu'elles recomposent les règles du jeu entre acteurs étatiques et acteurs extérieurs à l'Etat (bailleurs de fonds, société civile, collectivités territoriales, etc.) (Bezes, 2007).

Dans cette perspective, il s'agit d'élucider – au-delà des discours officiels de la communauté du développement – d'une part *la diversité des stratégies, des perceptions et des enjeux sur lesquels se mobilisent les différents acteurs*, et d'autre part *la diversité des interactions (rapports de force/conflit/concurrence/alliance/collaboration) entre acteurs* qui président aux négociations autour de la mise en place des nouveaux mécanismes de l'aide. Dans quelle mesure ces nouveaux mécanismes imposent-ils de nouvelles contraintes et offrent-ils de nouvelles opportunités aux différents acteurs de la coopération ? De quelle manière les différents acteurs en présence s'efforcent-ils d'y résister ou de se les approprier pour gagner en influence/légitimité/ressources ?

Jean-Pierre Cling et al. partagent cette intuition lorsqu'ils avancent que « l'analyse des processus DSRP en cours (...) peut être menée à partir d'une grille de lecture fondée sur l'identification des acteurs clés du dispositif : bailleurs de fonds, société civile, Etat. Cette grille met en lumière les modalités de leurs interactions (convergence d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tension, conflits ouverts), etc. » (2002, 8).

Nous proposons donc de **reconstituer les jeux d'acteurs qui se déploient autour des nouvelles modalités de l'aide** en mettant en évidence les stratégies croisées et les rapports de force entre trois types d'acteurs : les bailleurs de fonds, l'Etat aidé et la société civile.



- rapports entre bailleurs de fonds et Etat local : une situation de négociation marquée par une tension entre l'objectif officiellement partagé d'appropriation par l'Etat local, la volonté de la part des bailleurs de contrôler l'usage des fonds et d'autres aspects des politiques publiques locales et la stratégie des gouvernements consistant à gagner un maximum de marge de manœuvre dans l'affectation de l'aide en fonction de ses propres objectifs politico-électoraux.

- rapports entre bailleurs et société civile locale : celle-ci est à la fois faite de collaboration, d'évitements et de conflits. Deux tensions notables : (1) engagement politique en faveur de la participation versus routines technocratiques chez les bailleurs ; (2) rejet de l'ingérence économique versus appel à des pressions extérieures en faveur du respect de l'Etat de droit chez la société civile.

- rapports entre Etat et société civile : ils vont potentiellement de l'exclusion par les Etats de la société civile hors des espaces où la coopération est négociée à des formes de concertation/consultation/participation généralement sélectives (dépendantes des stratégies poursuivies par les Etats) et souvent conditionnées par les injonctions extérieures.

L'intelligibilité des rapports entre ces trois types d'acteurs exige cependant de les considérer comme des groupes d'acteurs hétérogènes. **Il s'agit donc également d'interroger les rapports internes à chacun de ces groupes**, car la nature (coopérative ou concurrentielle) de ces rapports conditionne fortement les rapports entre ces trois types d'acteurs.

structures de l'Etat ←————→ structures de l'Etat

- L'Etat, tout d'abord, n'est pas un bloc monolithique. Il a une pluralité d'expressions (ministères, administrations, parlement, justice). Derrière la politique officielle à laquelle chacun contribue formellement, les représentants de l'Etat sont porteurs d'intérêts spécifiques (de corps, de parti, individuels) qu'ils défendent dans leurs actions quotidiennes, notamment dans celles qui ont trait à la coopération. Les interactions entre structures de l'Etat oscillent donc entre concurrence et collaboration et les ressources de la coopération sont des ressources parmi d'autres dans leurs stratégies pour se maintenir/se renforcer au sein du champ politico-étatique.

bailleurs ←————→ bailleurs

- Les bailleurs de fonds ensuite (coopération européenne, coopérations nationales européennes et non européennes, PNUD, Banque mondiale), s'ils arborent un consensus grandissant quant aux objectifs de leur action (les Objectifs du millénaire, la lutte contre la pauvreté, l'appropriation) et sont de plus en plus amenés à entrer en coopération les uns avec les autres dans le cadre de mécanismes communs, restent porteurs, en ultime instance, d'intérêts potentiellement concurrentiels.

société civile ←————→ société civile

- La société civile (ONG, mouvements sociaux) enfin, doit également être envisagée comme étant hétérogène sur le plan des vocations (prestation de service vs participation politique), de leurs ressources organisationnelles, de leurs sources de financement, de leur vision politique, de leur filiation partisane, etc.

VI. MÉTHODOLOGIE

Les phases exploratoires et la problématisation ont été réalisées par le Centre tricontinental entre janvier et avril 2008 sur la base de l'étude de documents officiels publiés par les agences d'aide bilatérales et multilatérales, de rapports d'évaluation souvent commandités par ces mêmes agences et de la littérature de type universitaire sur le sujet.

Une grille de questions a été construite sur base de cette problématisation, qui a été adaptée suite aux réunions avec le CASC, le FTM et l'ISEP à Managua et Niamey respectivement.

Entre avril et novembre 2008, des enquêtes de terrain ont été réalisées à Managua et Niamey sur base des grilles de questions adaptées. Plusieurs instruments de recueil de données ont été utilisés :

- consultation de documents officiels et de rapports d'évaluation
- entretiens semi-directifs des responsables de la gestion de l'aide au sein des coopérations (bilatérales et multilatérales) et de la sphère gouvernementale
- séminaires réunissant des intervenants des sphères des agences bilatérales, du gouvernement et de la société civile

Une réunion de restitution des résultats des enquêtes au Nicaragua et au Niger a été tenue début décembre au Centre tricontinental en vue de comparer les données et d'harmoniser la structuration des résultats.

Le travail de rédaction de la synthèse finale a été réalisé par le Centre tricontinental.

VII. LE NIGER

1. Dépendant de l'aide, mais pas « donors' darling »

Le Niger appartient à la catégorie des pays fortement dépendants de l'aide. En 2006, l'aide publique au développement (APD) atteignait 401 millions de dollars USD¹³, soit 11% de son PIB¹⁴ et environ 50% du budget. Cette même année, 74% du budget d'investissements public du Niger ont été exécutés sur ressources extérieures. D'après un rapport du Commissariat chargé du développement portant sur les années 1994 à 2004, l'aide a représenté en moyenne 16% du PIB et est restée largement supérieure aux ressources d'exportation sur cette même période (à part l'année 2000).

Pour autant, le Niger n'est pas un « *donor's darling* », un « chouchou des bailleurs ». L'APD consentie au Niger est nettement inférieure, par habitant, à l'aide consacrée par la communauté internationale aux pays de la sous-région, avec lesquels le Niger occupe le bas du classement mondial de l'Indice de développement humain (IDH), ainsi qu'aux pays africains les plus « développés » sur le plan humain (voir tableau ci-dessous). Qui plus est, elle est en constante régression depuis 2004 : - 6% entre 2004 et 2005 (alors que le pays a connu une crise alimentaire grave en 2005) et -21% entre 2005 et 2006 (OCDE-CAD, 2008b).

Pays	Rang IDH 2005 ¹⁵	Aide/habitant en USD en 2006 ¹⁶
Ghana	135	51,10
Tanzanie	159	46,25
Mali	173	68,92
Niger	174	29,18
Guinée Bissau	175	49,70
Burkina Faso	176	60,65
Sierra Leone	177 (et dernier)	63,41

Ce manque d'enthousiasme de la communauté des donateurs à l'endroit du Niger est clairement apparu lors de la « Conférence des partenaires du Niger sur le financement de la stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté 2008-2012 » tenue à Bruxelles en octobre 2007, destinée à lever des fonds extérieurs en vue de financer la 2^e stratégie de réduction de la pauvreté du Niger. Au grand dam des représentants du Niger, les annonces des donateurs lors de cette réunion ne se sont élevés qu'à 2000 milliards de FCFA (+/-3 milliards d'euros), alors que les besoins de financement de la stratégie sont évalués à quelques 7500 milliards de FCFA (+/- 11,5 milliards d'€).

En 2006, les principaux bailleurs du Niger étaient les suivants :

¹³ Banque mondiale, Key Development Data and Statistics.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2007-2008.

¹⁶ Ibid.

Pays	Décaissements nets en millions USD ¹⁷
1. France	88,79
2. Commission européenne	87,19
3. Banque mondiale	75,75
4. Fonds africain de développement	50,85
5. USA	30,56
6. Allemagne	21,26
7. Belgique	18,92
8. Agences arabes	13,56
9. Danemark	12,86
10. Japon	12,09

2. La mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide au Niger

« Plus que par le passé, la réforme de la gestion de l'aide, nous commande une amélioration de la coordination et une harmonisation des pratiques utilisées par les uns et les autres. »

Ali Mahaman Lamine Zeine, Ministre de l'Economie et des Finances¹⁸

« Les dirigeants nigériens voient surtout dans les réformes pour l'harmonisation ou le renforcement des capacités de nouvelles opportunités de toucher des per diem »

Un représentant d'une agence d'aide au Niger.

Un florilège de déclarations d'intention...

Officiellement, au Niger, tout le monde travaille à la réforme de la gestion de l'aide dans le sens des principes de la Déclaration de Paris. Les références aux engagements pris dans le cadre de « l'agenda de l'efficacité de l'aide » se retrouvent dans les discours des autorités nationales comme dans ceux des PTF. Cette volonté du gouvernement est notamment inscrite dans la deuxième stratégie nationale du pays – la SDRP 2008-2012 (pour Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté) –, qui prévoit que *« la gestion par programme, prenant en compte aussi bien les préoccupations des partenaires, les priorités de l'Etat que les besoins exprimés par les populations, sera systématisée »* et que *« le gouvernement mettra en œuvre, en collaboration avec ses partenaires, les recommandations issues de la Conférence sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation de l'aide »*.

Ce consensus autour des nouvelles orientations transparait également dans les accords de coopération signés récemment par les bailleurs de fonds « traditionnels (pays membres de l'OCDE) » et le Niger : ils s'inscrivent, tantôt explicitement, tantôt implicitement, dans les principes d'appropriation, d'alignement et de coordination. Dans le cas de l'aide européenne, la stratégie de mise en œuvre du 10^e Fonds européen de développement 2008-2013 au Niger est structurée autour de deux grands objectifs de base : appuyer la stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté (SDRP) et ses différents volets sectoriels ; appuyer la mise en œuvre des principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle.

Plusieurs structures institutionnelles visant à favoriser le dialogue politique entre donateurs et Etat nigérien ont été mises sur pieds ces dernières années. Elles sont censées concrétiser cette volonté, affichée de part et d'autre, d'intensifier la concertation entre les parties prenantes au champ de l'aide au développement :

- le Comité national Gouvernement – PTF : il est normalement le principal organe de dialogue sur le processus de préparation et de suivi de la stratégie nationale, mais aussi l'instance privilégiée de mobilisation et de coordination des aides ;
- des « cadres partenariaux » ont été mis en place dans trois secteurs au moins – l'éducation (2003), la santé (2005) et le développement rural (2005)¹⁹ – en vue de permettre la coordination par l'Etat des bailleurs dans la mise en œuvre des stratégies sectorielles ;

¹⁸ Discours d'ouverture lors de l'Atelier sur l'efficacité de l'aide « Etat-PTF » tenu à Niamey du 26 au 27 septembre 2007.

¹⁹ A noter que la coordination est aussi avancée dans le domaine de la « Prévention et gestion des crises alimentaires ». Un dispositif national a été mis en place en 1998 qui s'articule notamment autour d'une

- le Code de conduite pour l'efficacité de l'aide au Niger et le Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide au Niger, définis conjointement lors de l'Atelier sur l'efficacité de l'aide « Etat-PTF » tenu à Niamey du 26 au 27 septembre 2007, visent à dynamiser l'application des principes de la Déclaration de Paris.

... qui peinent à se concrétiser dans les pratiques

Malgré tout le « bruit » autour de l'efficacité de l'aide, il apparaît cependant que peu de choses ont changé dans les interactions entre Etat et bailleurs au Niger. En dehors de certaines avancées, limitées et non dénuées d'ambiguïtés, dans les domaines de l'éducation et de la santé, les nouvelles modalités de l'aide demeurent de l'ordre du discours bien davantage que de celui des pratiques. Les structures de concertation évoquées ci-dessus n'ont pas vraiment permis d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les bailleurs de fonds. Elles se réunissent trop épisodiquement, sans assurer de suivi et ne sont pas suffisamment investies politiquement pour impulser l'appropriation et la gestion coordonnée des aides autour de la stratégie nationale et des stratégies sectorielles. Ces initiatives sont avant tout « réactives », elles servent à répondre aux exhortations des bailleurs davantage qu'à concrétiser un agenda politique mûri en interne.²⁰

Ces difficultés à mettre en pratique les nouvelles orientations sont notamment constatées par les « enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris » commanditées par l'OCDE/CAD (OCDE-DAC 2008b et 2006b). Bien que ces enquêtes doivent être manipulées avec prudence sur le plan scientifique, elles n'en sont pas moins révélatrices du décalage entre les déclarations d'intention et la réalité. En effet, l'enquête 2008 enregistre très peu d'avancée par rapport à l'enquête réalisée en 2005, date de la signature de la Déclaration de Paris. Le Niger est jugé « modéré » en matière d'appropriation et d'alignement et « faible » en matière d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. La petite amélioration par rapport à l'année 2005 (où le Niger était également « faible » en matière d'alignement) s'explique sans doute pour une part par la volonté de valoriser une série d'initiatives prises par le gouvernement, l'enquête visant aussi à « mobiliser » les protagonistes du dispositif de l'aide pour avancer.

Arrêtons-nous un temps sur ces initiatives prises par le gouvernement pour concrétiser ses engagements à améliorer la gestion de l'aide dans le sens de l'efficacité.

Un gouvernement qui « manque d'entrain »

Parmi les initiatives prises par le gouvernement pour réformer la gestion institutionnelle de l'aide dans le sens de l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, relevons :

- l'adoption de deux stratégies nationales de développement : la SRP 2002-2005 révisée en 2006-2007, puis la SDRP 2008-2012 ;
- la mise en œuvre du Plan d'actions prioritaires PEMFAR en vue de moderniser les systèmes de gestion des finances publiques ;

Commission mixte de concertation Etats-donateurs (CMC) ainsi que d'une Cellule de coordination du système d'alerte précoce.

²⁰ Ce qu'illustre bien la déclaration de la représentante du PNUD-Niger lors d'un atelier sur l'efficacité de l'aide tenu en septembre 2007: « *le succès de la Table ronde de Bruxelles pour le financement de la SDRP dépendra aussi des résultats de la présente rencontre* ». En d'autres termes : engagez-vous à entreprendre des réformes et nous nous engagerons à vous financer.

- la mise en place de programmes sectoriels dans les domaines de l'éducation, de la santé et du développement rural.

Nous précisons ci-après les actions entreprises par le gouvernement dans le cadre de ces initiatives et évaluons leur portée concrète en nous basant sur l'avis de certains observateurs.

- l'adoption de la SDRP

La Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté (SDRP) 2008-2012 a été adoptée à la fin du mois de décembre 2007 pour remplacer la première stratégie de réduction de la pauvreté adoptée en 2002 (2002-2005, prolongée jusqu'en 2007). Sans entrer ici dans le détail des qualités et des lacunes de cet outil et du processus politique qui a présidé à sa formulation (ce sera l'objet de la partie consacrée à l'appropriation), relevons que s'il constitue un cadre de référence et de mobilisation plus crédible que la première SRP pour les bailleurs, il continue à souffrir d'un manque de hiérarchisation des priorités, d'une articulation faible avec le budget et d'une empreinte excessive des bailleurs.

- la mise en œuvre du Plan PEMFAR

On le sait, les possibilités de mise en œuvre de l'aide budgétaire sont hautement tributaires de la confiance que les partenaires accordent au système financier de l'Etat aidé. Au Niger comme ailleurs, l'adoption de cette modalité d'acheminement exige une réforme de la gestion des finances publiques visant à renforcer les capacités locales en matière budgétaire et à augmenter la transparence dans les dépenses.

C'est dans cet esprit qu'a été lancée, en novembre 2003, la Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière (« PEMFAR » pour son acronyme anglais). Poussée par la Banque mondiale et réalisée conjointement avec les autorités et les autres bailleurs, la Revue PEMFAR visait à analyser en profondeur le contexte de la conduite de la politique budgétaire au Niger, à évaluer l'efficacité des dépenses publiques et leur cohérence avec la SRP et à identifier les contraintes systémiques (ressources humaines, financières, institutionnelles) aux différentes étapes du processus de la dépense. Le diagnostic de la Revue a débouché en juin 2005 sur l'adoption d'un « Plan d'actions prioritaires du PEMFAR », composé de 32 mesures dans les domaines de la préparation, de l'exécution et du contrôle interne et externe des dépenses publiques et des systèmes de gestion des finances publiques.

Près de quatre ans après l'adoption du plan d'actions prioritaires, force est de constater que la fiabilité des pratiques financières de l'Etat nigérien n'est toujours pas au rendez-vous. Aux yeux des bailleurs comme de la société civile, l'« affaire MEBA » illustre le « gap » qui continue à exister entre les règles formelles et les pratiques quotidiennes dans le domaine des finances publiques. En juin 2006, un audit (pourtant prévu) du fonds commun des bailleurs qui finançaient le PDDE (Plan décennal de développement de l'éducation) du MEBA (Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation) a révélé l'existence d'un système organisé ayant permis des fraudes de grande ampleur (4 milliards de FCFA, soit environ 6 millions d'euros). L'affaire MEBA – et la menace d'un désengagement des bailleurs qui s'en est suivie – a obligé le gouvernement à accélérer la réforme du code des marchés publics. L'Agence de régulation des marchés publics est opérationnelle depuis juillet 2006, soit un mois après le déclenchement du scandale...

Autre signe du manque de retombée des réformes engagées, le score reçu par le Niger sur l'échelle EPIN²¹ de la Banque mondiale, qui mesure la qualité de la gestion du budget et des finances publiques, ne s'est pas amélioré entre 2005 (année de l'adoption du plan d'actions prioritaires) et 2007 : 3,5, soit « système modérément fort ». Une note bien généreuse d'après un représentant d'une agence d'aide, qui estime « *qu'elle ne correspond pas à la réalité* ». D'après un membre de la délégation européenne, « *le gouvernement rechigne à mettre en œuvre les 32 mesures prioritaires, il est toujours 'en train de'.* La création de la Cour des comptes a été décidée en 2004 et en septembre 2007, on est toujours 'en train de' la mettre sur pied ».

Autre son de cloche du côté du Ministère de l'économie et des finances (MEF), où l'on affirme que les réformes ont déjà donné des résultats appréciables (existence d'un calendrier budgétaire, automatisation des ordres de paiement, amélioration du contrôle interne, etc.) et où l'on estime que les difficultés sont avant tout liées à la faiblesse des capacités techniques des structures chargées de mettre en œuvre le plan d'action. De ce point de vue, la multiplicité des indicateurs négociés avec les bailleurs et les retards dans les décaissements promis par les bailleurs pour appuyer institutionnellement le MEF contribuent à ralentir le rythme des réalisations.

- l'adoption programmes sectoriels

C'est à l'échelle sectorielle que les progrès les plus significatifs s'observent en matière d'harmonisation et d'alignement au Niger, bien que le degré d'élaboration de ces programmes et le niveau d'implication des partenaires varient beaucoup d'un secteur à l'autre. Les trois secteurs où la concertation des acteurs est la plus avancée sont l'éducation, la santé et le développement rural.

- Le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) 2003-2013

Le PDDE dispose d'un cadre partenarial visant à améliorer la coordination entre les PTF et le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation autour de la mise en œuvre du PDDE et à promouvoir l'approche programme. Un Cadre de dépense à moyen terme (CDMT)²² a été élaboré en 2005, en vue d'assurer la programmation budgétaire du PDDE. Il décline la stratégie sectorielle sous la forme d'enveloppes financières à affecter aux programmes et activités à moyen terme.

Malgré ces avancées en termes d'harmonisation et d'alignement, la mise en œuvre du PDDE n'a pas donné de résultats convaincants. En effet, les autorités ont défini un objectif peu réaliste – l'atteinte du deuxième Objectif du millénaire (OMD), « l'éducation pour tous » –, qui s'est avéré contre-productif. Comme l'indique un rapport rédigé par la société civile

²¹ Il s'agit plus précisément de l'indicateur 13 de l'EPIN (Evaluation de la politique et des institutions nationales).

²² Les cadres de dépense à moyen terme (CDMT) sectoriels visent à assurer la programmation budgétaire de la stratégie sectorielle, en la déclinant sous la forme d'enveloppes financières à affecter aux programmes et activités à moyen terme. Ils permettent une meilleure allocation des ressources intra-sectorielles, en mettant l'accent sur les priorités nationales et assurent un lien étroit entre les politiques et les décisions en matière de dépenses publiques, en évaluant l'efficacité et la viabilité. Toutefois les CDMT élaborés au Niger pâtissent de plusieurs faiblesses qui limitent leur impact dans la gestion des finances publiques : faiblesse du lien avec le budget global, manque de cohérence d'ensemble, problème d'évaluation des coûts et moyens financiers à court et moyen terme, etc.

nigérienne, l'écart entre l'objectif fixé et les maigres ressources du MEBA a amené ce dernier, sous les conseils des bailleurs de fonds, à recruter des milliers de contractuels et de bénévoles. D'après un représentant des bailleurs, « *les OMD ont plombé le fonctionnement de la coopération et de l'administration, (...) dans l'éducation, on a recruté à tort et 90% sont incompétents* ». L'amélioration quantitative de l'accès à l'éducation s'est faite au détriment de la qualité des enseignements. Le niveau moyen des élèves a baissé et l'institution scolaire a perdu du crédit au sein de la société nigérienne.

- Le Programme de développement sanitaire (PDS) 2005-2009

Le programme de développement sanitaire 2005-2009 procède de la même démarche : il sert lui aussi à coordonner les actions des diverses parties prenantes à la mise en œuvre de la politique de santé. Il est doté d'un CDMT depuis 2005. Son « cadre de partenariat » associe le Ministère de la santé publique (MSP), les bailleurs et les ONG. Il vise à favoriser la concertation entre les services du ministère et les PTF, à faciliter la circulation de l'information, à mettre en place des groupes de travail conjoints (quand cela s'avère nécessaire, en vue de contribuer à la complémentarité et à la cohérence des activités) et des missions conjointes de suivi-évaluation en fonction d'un ensemble d'indicateurs.

Depuis 2006, la politique de gratuité des services de santé pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes a permis d'augmenter l'accès à la santé pour ces catégories de personnes. Pour autant, l'infrastructure médicale et le personnel restent dérisoires par rapport à l'ampleur des défis, et malgré une augmentation entre 2006 et 2008, les ressources consacrées au PDS restent largement insuffisantes pour faire une différence. D'après un représentant d'une agence d'aide impliquée dans l'appui au PDS, le manque d'efficacité de l'administration reste criant et obère les résultats de l'harmonisation : « *les employés passent une bonne partie de leur temps à faire des rapports et des plans d'actions, mais les malades, eux, ne voient rien venir* ».

- La stratégie de développement rural (SDR)

La SDR a été adoptée par le gouvernement en 2003. Elle est pilotée par un comité interministériel qui rassemble toutes les administrations concernées : développement agricole, ressources animales, environnement, développement communautaire et hydraulique. La stratégie est déclinée en programmes d'intervention avec des budgets programmes et un cadre de dépenses à moyen terme. La SDR est dotée d'un comité Etat-partenaires dans le cadre duquel est discutée la mise en œuvre de la DP dans le développement rural.

Des bailleurs qui tergiversent

L'adoption de nouveaux mécanismes de financement et de suivi inspirés de « l'agenda pour l'efficacité » de l'aide est un processus lent et incertain. Pour l'ensemble des bailleurs, le contexte nigérien se prête mal aux nouvelles orientations, car les politiques ne sont pas claires et les systèmes ne sont pas fiables. Dans la pratique, on constate cependant que certains bailleurs font plus d'effort que d'autres pour faire évoluer leur manière de travailler.

- L'aide projet se taille la part du lion

En dépit du consensus international quant aux effets systémiques « problématiques » de l'aide projet, celle-ci reste le mode d'intervention le plus usité par les bailleurs au Niger.

Le budget de l'Etat, bien qu'il ne reflète pas une image complète de l'aide extérieure, permet d'en évaluer l'importance. D'après les données du FMI et de la DG du financement (Ministère de l'économie et des finances), en 2005 et 2006, l'aide projet a représenté 66,2% et 75,5% de l'aide totale reçue par le Niger, et elle représente respectivement 69,5% et 67,2% de l'aide totale apparaissant dans le budget de l'Etat, tel qu'il est présenté dans les projets de Loi des finances 2007 et 2008. Soit une légère baisse. Qui n'est que virtuelle d'ailleurs, car une part importante des sommes consacrées effectivement à l'aide projet n'est pas signifiée à l'avance au gouvernement et ne se retrouve pas dans le budget.

Pour le gouvernement, cette prolifération des projets (d'après le gouvernement il y en avait en moyenne près de trois cents entre 1994 et 2004) et des missions qui les accompagnent (d'après le CAD, il y en a eu 110 en 2007, sans compter les 506 (!) menées par les seules Nations unies) réduisent les cadres et l'administration à la gestion des programmes d'aide. Nous approfondirons cette question importante dans la partie sur l'appropriation.

Qui plus est, une bonne part de cette aide projet continue à être mise en œuvre à travers des unités parallèles de mise en œuvre de projets, quand bien même la Déclaration de Paris appelle à « *éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide* ». D'après les enquêtes de suivi de la Déclaration de Paris (OCDE-CAD) de 2006 et de 2008, cette modalité ne diminue que très lentement : leur nombre est passé de 52 à 47 entre 2005 et 2007. Cette donnée globale masque cependant des attitudes radicalement différentes d'un bailleur à l'autre : la Commission européenne et la Banque mondiale n'ont plus aucune unités parallèles (elles en avaient respectivement 13 et 7 en 2005), tandis que la Banque interaméricaine de développement et le Danemark sont respectivement passés de 0 à 13 unités et de 2 à 13 unités. La France, quant à elle, est passée de 5 à 7 unités de gestion de projet.

D'après les enquêtes du CAD, qui rejoignent sur ce point l'argumentation des bailleurs présents au Niger, le nombre élevé d'unités parallèles de mise en œuvre des projets « *traduit le souci des donateurs de maîtriser le processus de mise en œuvre dans un pays caractérisé par la faiblesse des capacités des ministères sectoriels, la longueur des délais ou encore la faiblesse des contrôles nationaux internes et externes* ». ²³ Les faiblesses dramatiques de l'administration nigérienne, admises d'ailleurs pour une bonne part par la première intéressée, et l'existence bien réelle de risques fiduciaires n'expliquent cependant pas pourquoi certains bailleurs, et pas des moindres (la CE et la BM, qui sont respectivement deuxième et troisième bailleurs en importance), ont réussi à se passer de structures parallèles et n'ont plus que des projets « *bien calés au sein des ministères* » pour reprendre les termes d'un représentant de la CE.

De l'avis du gouvernement nigérien, l'explication est d'abord à trouver dans la persistance, dans le chef des bailleurs bilatéraux, de la « *politique des drapeaux nationaux* ».

²³ L'enquête de suivi du CAD le confirme : « *globalement, les donateurs estiment que le système de gestion des finances publiques ne répond pas suffisamment aux standards internationaux* » (OCDE-CAD, 2008). Entre 2005 et 2007, la part de l'aide allouée au secteur public passant par les procédures de gestion nationales a légèrement fléchi (de 27% à 26%), tandis que l'utilisation du système nigérien de passation des marchés a chuté de 49% à 37%. Les procédures de l'Etat nigérien sont considérées comme risquées (affaire MEBA), lentes et inefficaces. Un représentant des bailleurs témoigne de la situation : « *difficile d'utiliser leur système de passation des marchés lorsque, pour l'achat du même matériel, on va plus vite, on a de meilleurs prix et tout le matériel est livré quand on utilise nos propres procédures* ».

« Nombre de PTF mènent des programmes et des projets d'aide avec la préoccupation de la visibilité de leur drapeau dans certains domaines et régions de leur choix, conformément à leur propre agenda. Les contraintes financières auxquelles reste soumis le gouvernement nigérien et le besoin crucial d'aide incitent celui-ci à accepter sans trop de négociation ni de remise en cause » (MEF, 2007). Notons cependant que les résistances se manifestent également au niveau des ministères techniques et des cadres des projets. Les premiers craignent une centralisation des financements au niveau du MEF qui réduirait leurs moyens d'action, tandis que les seconds craignent que les avantages liés au suivi des projets – per diem, missions nationales ou internationales, etc. – ne disparaissent avec ceux-ci.

- Le développement de l'approche sectorielle, un processus tortueux

Une série d'efforts ont été entrepris par les bailleurs, bien que de façon très inégale, en vue d'envisager leur intervention à l'échelle sectorielle, en venant en appui aux programmes sectoriels pilotés par le gouvernement nigérien. L'insertion de leur action dans le programme sectoriel est négociée au sein des cadres de concertation mis en place par les ministères concernés dans les différents secteurs.

Afin de favoriser la coordination des bailleurs et d'harmoniser leurs positions, les bailleurs parties prenantes au programme sectoriel élisent un représentant – un « chef de file » – qui collabore plus étroitement avec le ministère concerné, au nom des autres bailleurs. Dans les trois secteurs où la concertation est la plus avancée – l'éducation, la santé et le développement rural –, les chefs de file sont respectivement la France, la Belgique et la CE. Notons par ailleurs que dans la pratique, l'approche sectorielle n'est pas incompatible avec la modalité projet. Elle exige cependant que les projets soient étroitement articulés à la stratégie du secteur. L'appui au PDDE, par exemple, est fourni à hauteur de 80% par la voie de projets.

L'implication dans les stratégies sectorielles varie beaucoup d'un bailleur à l'autre. Les pays européens, le Canada et les organisations multilatérales (CE, BM et Nations unies) sont les plus engagés dans la concertation sectorielle. Les Etats-Unis et le Japon sont plus frileux. Le premier ne participe qu'aux discussions sur la sécurité et l'aide alimentaire, tandis que le second, s'il participe à davantage de discussions, n'a pourtant officiellement signé aucun cadre partenarial. De leurs côtés, les bailleurs « non traditionnels » ou « nouveaux » bailleurs (Chine, Inde, Afrique du Sud) déploient un partenariat purement bilatéral.

Outre un plus grand alignement sur les priorités des ministères sectoriels, l'adoption d'une démarche sectorielle a favorisé l'émergence d'instances de coordination plus ou moins formelles entre les bailleurs et les autorités du pays, ainsi qu'entre les bailleurs eux-mêmes qui ont permis de progresser en matière d'harmonisation. Dans le secteur de la santé en particulier, on observe une intensification notable de la coopération entre les différents types d'acteurs : missions de suivi-évaluation conjointes entre bailleurs, revue conjointe des réalisations du PDS entre le ministère de la santé et les bailleurs, forums régionaux conjoints, travaux conjoints sur le terrain et en appui institutionnel au niveau central, etc.

Globalement, le développement de ces approches sectorielles reste cependant un processus lent, tortueux et non dénué de contradictions. Pour les bailleurs, les ministères manquent à la fois de volonté politique et de capacité administrative pour formuler et mettre en oeuvre des stratégies sectorielles opérationnelles et réellement orientées vers les besoins de la population. Sans l'assistance technique des bailleurs, sur laquelle les ministères ont tendance à se reposer, ces stratégies et leurs CDMT n'existeraient pas. « *Nous, on veut bien*

s'aligner, mais sur quoi ? A la coopération de le définir ? Mais alors, où est l'appropriation ? » (un représentant d'une agence). De même, les tentatives d'harmonisation entre bailleurs se sont développées sans véritable orchestration par les représentants des ministères, « *qui cherchent surtout à accumuler les per diem* » (un représentant d'une agence).

Mais les réticences des bailleurs à s'engager dans une démarche sectorielle ont d'autres sources, davantage liées aux craintes dans le chef des agences de coopération, que la concertation avec le gouvernement et les autres partenaires ne diminue leur espace de souveraineté. Le maintien des cadres bilatéraux de coopération avec les commissions mixtes ou autres structures permanentes, dont la tenue régulière permet d'évaluer et de réorienter les actions en cours au niveau bilatéral, manifeste aussi la volonté des Etats partenaires de maintenir leur autonomie d'action, selon les orientations définies par leur gouvernement et les enveloppes octroyées. Ce maintien n'est sans doute pas étranger aux rapports de force qui se créent entre bailleurs au moment de choisir un chef de file. La peur de se noyer dans l'insignifiance incite les partenaires à maintenir une série de projets.

Qui plus est, le manque de progrès en matière d'harmonisation des procédures entre bailleurs (hormis dans la santé) ne peut être mis à charge du gouvernement uniquement. Le CAD l'indique clairement : « *même dans les environnements les plus fragiles, les mesures constituant la base de la pyramide (ndlr : de l'efficacité de l'aide) – adoption de modalités communes (pour les versements, la passation des marchés et la reddition de comptes, par exemple), simplification des procédures (exigences en matière de notification, par exemple), et partage des analyses – peuvent améliorer l'impact de l'aide, ou à tout le moins réduire les coûts qui y sont associés* ». Un représentant des bailleurs reconnaît que cette question « *très compliquée* » est liée à des rigidités dans la façon dont les manières de travailler des agences : « *on garde nos procédures, nos petites habitudes, avant tout parce qu'on doit rendre des comptes à nos Parlements* ».

- L'aide budgétaire, prématurée ?

La maturation des partenariats dans le cadre de l'approche sectorielle amène « naturellement » la question de l'opportunité d'adopter des modalités de soutien direct au budget de l'Etat. Le soutien budgétaire est le type de modalité qui offre le plus de perspective en matière d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. En donnant à l'Etat les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ses politiques publiques, elle lui redonne les moyens de remplir ses missions, l'oblige à assumer ses responsabilités en matière de prestation des services publics et renforce sa maîtrise des processus budgétaires.

En 2005 et 2006, l'aide budgétaire a représenté respectivement 14,9% et 10,8%²⁴ du budget et respectivement 33,8% et 24,4%²⁵ de l'aide totale versée au Niger. Cette proportion relativement importante de l'appui budgétaire dans l'aide globale accordée au Niger reflète cependant mal le degré d'adhésion – limité et incertain – des coopérations à cette modalité d'acheminement des fonds. En 2008, 86% du soutien budgétaire ont été versés par quatre agences – la Banque mondiale, la CE, la BAD et l'AFD.²⁶

²⁴ Sources : Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), calculs du RODADDHD.

²⁵ Sources : FMI et DG budget (MEF), calculs du RODADDHD.

²⁶ Sources : Loi de Finances 2008, calculs du RODADDHD.

La CE et la BM sont les seuls bailleurs à pratiquer l'aide budgétaire globale au Niger, une modalité qui laisse (théoriquement) la liberté au gouvernement de décider de son allocation intersectorielle. Dans le cas de la CE, cette aide prend la forme de « Programmes pluriannuels d'appui à la réduction de la pauvreté » (PPARP 2003-2005 ; PPARP 2006-2008). Le choix de cette modalité ne fait cependant pas l'unanimité parmi les représentants de la délégation européenne à Niamey. Certains ont le sentiment que ce type de programme est prématuré, que les procédures de l'administration nigérienne ne sont pas suffisamment fiables pour réaliser ce type d'appui financier direct de l'Etat nigérien. Il apparaît que ces programmes budgétaires sont davantage le résultat des pressions politiques en provenance du siège de la Commission, qui veut pousser au maximum le recours à l'aide budgétaire partout où elle intervient, que des choix de la délégation sur base de l'analyse des potentialités de cette modalité dans le contexte nigérien.

Notons également l'existence de deux fonds communs, l'un dans le secteur de l'éducation, l'autre dans le secteur de la santé. Le premier a été mis en place en mai 2005 afin de financer le PDDE. Il regroupe les fonds de l'initiative « Fast track » (gérée par la Banque mondiale), de la France, de la Belgique, ainsi que, selon les années, du Royaume Uni, des Pays-Bas et du Danemark. La détection d'un détournement de fonds important au niveau du MEBA en juin 2006, lors d'un contrôle prévu dans le partenariat, a entraîné la mise entre parenthèse du fonds. Le processus a redémarré en janvier 2007, lorsque le gouvernement et les donateurs ont signé un protocole d'accord régissant la période transitoire de fonctionnement des appuis budgétaires à l'éducation, mais n'a repris pleinement qu'en février 2008, avec la signature d'une lettre d'entente prévoyant un *modus operandi* différent. Le fonds dispose maintenant d'un compte spécial ouvert à la BCEAO (Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest), géré directement par le gouvernement nigérien, qui doit tenir le chef de file du secteur (la France) informé mensuellement de l'ensemble des mouvements et décaissements par transmission formelle des relevés bancaires, extraits de compte, etc.

Dans le cas du fonds commun santé, qui est extra-budgétaire (les fonds ne passent pas par le trésor), seules deux agences y participent : l'Agence française de développement et la Banque mondiale. Les autres PTF estiment qu'ils ne sauraient s'y engager sans une amélioration du système de gestion dans le secteur de la santé.

En dépit de la multiplication des garanties et des contrôles, et malgré les efforts de modernisation budgétaire que le gouvernement affirme avoir consentis dans le cadre du plan d'actions prioritaires PEMFAR, l'aide budgétaire stagne au Niger. La majorité des bailleurs préfèrent attendre car ils estiment que la pertinence de cette modalité reste hautement discutable dans le contexte nigérien. Elle exige d'une part une confiance suffisante envers les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et d'autre part un dialogue politique de haut niveau. Deux conditions que les bailleurs ne considèrent pas remplies dans le cas du Niger.

Les bailleurs estiment que le Plan PEMFAR n'a pas encore donné de résultats suffisants en termes de fiabilité du processus budgétaire. Quant au dialogue politique, il est miné par le manque de confiance des bailleurs envers les dirigeants nigériens. « *Avec le soutien budgétaire, tous les financements passent par le Ministère des finances qui dépend de la présidence qui donne la priorité à l'Assemblée, à la Défense, à l'Intérieur. La réduction de la pauvreté n'est pas leur priorité, or c'est la nôtre* » (un représentant d'une agence). Un représentant des bailleurs va jusqu'à affirmer que le recours massif de la Banque mondiale à l'aide budgétaire n'a rien à voir avec les critères de bonne gouvernance et de développement

qu'elle prêche par ailleurs, mais vise surtout à soutenir un gouvernement dans la lutte contre la montée de l'islamisme...

Du côté du gouvernement nigérien, on note une forte différence d'appréciation de l'aide budgétaire en fonction des ministères. Cette modalité d'acheminement est appréciée par les représentants du Ministère de l'économie et des finances, qui souhaiteraient d'ailleurs que cette dernière augmente. Il est vrai que l'appui budgétaire, en particulier lorsqu'il est général, conforte leur position clé dans l'allocation intersectorielle des ressources. Son de cloche diamétralement opposé du côté des ministères sectoriels, qui ont peur de perdre les ressources associées aux projets qu'ils gèrent directement pour le compte des bailleurs et de ne pas avoir de véritable contrôle sur les financements leur étant destinés qui transitent par le MEF.

Conclusions

Au Niger, les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide peinent à s'imposer dans les pratiques des uns et des autres. Les quelques avancées réalisées dans le sens de l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation sont limitées dans leur portée et faiblement institutionnalisées. Elles sont portées à bout de bras par une poignée de bailleurs de fonds et ne résultent pas d'une dynamique politique interne, endossée par les dirigeants du pays. En tout état de cause, le climat de confiance mutuelle qui doit présider à la mise en place des nouveaux instruments est largement absent au Niger.

Certains représentants des bailleurs n'hésitent d'ailleurs pas à affirmer, en off bien sûr, que « *la Déclaration de Paris n'est pas le bon outil pour le moment au Niger* », qu'il eut été utile « *de décliner la Déclaration pour des pays à faible capacité comme le Niger* » ou qu'« *on a fait des mythes des lignes directrices de l'agenda de l'efficacité de l'aide, alors que ce qu'il faut, c'est utiliser l'instrument le plus approprié en fonction de la politique et des capacités de l'administration* ». Ils reprochent également au gouvernement d'instrumentaliser la Déclaration de Paris pour refuser des réformes allant dans le sens d'une plus grande transparence.

En cause, de l'avis des donateurs, le double manque de volonté politique et de capacité administrative de l'Etat nigérien. Les dirigeants n'étant pas habités par la volonté d'assumer les responsabilités liées à la mission développementaliste de l'Etat, ils ne sont que faiblement intéressés par les réformes visant à augmenter l'efficacité de l'aide. Celles-ci, en particulier la réforme de la gestion publique, n'avancent que sous la pression des bailleurs, voire lorsque les bailleurs s'en occupent eux-mêmes. La logique dominante est la pression du quotidien. Nombre de donateurs estiment que le gouvernement est trop marqué par la logique financière qui le lie trop aux partenaires qui financent le budget, plus que par la logique du développement où la majorité « des petits et moyens bailleurs » veulent le voir jouer un rôle encore plus actif. En termes plus crus : « *les dirigeants nigériens voient surtout dans les réformes pour l'harmonisation ou le renforcement des capacités de nouvelles opportunités de toucher des per diem* » (un représentant d'une agence).

Le gouvernement a sa propre interprétation des blocages et des lenteurs dans l'application des principes de la Déclaration de Paris. D'après lui, la volonté de la part des coopérations de s'aligner sur les priorités et les procédures du pays n'est pas suffisamment au rendez-vous. Une bonne partie des bailleurs reste engagée dans une « politique des drapeaux » et ne s'engage pas dans l'approche programme. Il y a donc multiplicité et élasticité des critères, formalités et procédures. Quant à ceux qui s'engagent dans les approches sectorielles

et l'aide budgétaire, ils sont excessivement rigides dans leur application des indicateurs. Ils devraient s'en tenir à la volonté de réforme et non à des détails. Ce formalisme surcharge des administrations débordées et entraîne des retards dans les déboursements de l'aide. Bref, pour le gouvernement, il y a plus de déclarations d'intention que de pratiques chez les donateurs : « *L'affaire MEBA est devenue un prétexte pour revenir en arrière* ».

3. La dépendance à l'aide ou l'appropriation impossible

Le paradoxe « aide-institutions »

Comme la majorité des Etats d'Afrique subsaharienne, l'Etat nigérien a traversé ces trente dernières années une crise profonde qui l'a profondément transformé et affaibli. Les origines de cette déliquescence de la fonction publique sont à chercher dans la crise du modèle rentier des années 1970 et les dérives des élites au pouvoir (détournements, projets pharaoniques, etc.). Mais ce sont les remèdes proposés par les institutions financières en vue de stabiliser les indicateurs macro-économiques qui ont eu les effets les plus dissolvants sur les appareils administratifs nationaux, qui se sont trouvés sacrifiés par les mesures d'austérité et de « dégraissage » prévues dans le cadre des ajustements structurels. Au Niger, depuis l'année 2000, les agents de l'Etat sont mis à la retraite après 30 ans d'exercice au sein de l'administration publique, ce qui a entraîné le départ de milliers d'agents expérimentés des secteurs de la santé et de l'éducation, sans que la relève ne soit assurée.

L'importance relative des flux d'aide n'a cessé de croître à mesure que les moyens d'actions de l'Etat nigérien se réduisaient, et les domaines desquels il se désengageait (santé, éducation, investissements publics, mais aussi politique économique) ont graduellement été investis par une série d'acteurs internationaux (agences de coopération, institutions financières, ONG, etc.). Cette combinaison de pénurie de ressources propres et d'omniprésence de bailleurs et de leurs projets a progressivement délégitimé l'action publique et déresponsabilisé le personnel politique et administratif. Les plus dynamiques sont partis pour les entreprises privées, les projets et les programmes de développement, ou ont quitté pays.

L'idée d'un paradoxe « aide-institutions » développée par plusieurs auteurs (Van de Walle, 2001 ; Moss et al., 2006) s'applique particulièrement bien au Niger. Ce paradoxe veut que la présence d'une aide massive dans la durée dans un contexte de pénurie de ressources internes, loin de garantir le fonctionnement minimal du service public, a généré un environnement incitatif pervers qui a stimulé les comportements prédateurs et entraîné à un dévoiement des institutions nationales chargées de le mettre en œuvre. En effet, ne pouvant compter sur les rentrées fiscales nécessaires au fonctionnement de leurs services et n'étant pas inclus dans la gestion et le pilotage des projets visant à pallier ces derniers, les responsables nationaux se sont mis à considérer les ressources mises à disposition par les donateurs (per diem, trésorerie, missions, bourses) en objets à détourner pour un profit personnel.

Dans les pays africains comme le Niger, où ces tendances « néo-patrimoniales » en sont venues à dominer la quasi-totalité de l'appareil d'Etat, les fonctionnaires négligent leurs missions liées aux politiques de développement, pour se concentrer sur la seule recherche de « rentes ». Le potentiel d'un projet en ressources à distribuer finit par compter davantage que son impact potentiel en termes de développement. Dans un contexte de sous-financement de l'administration et des fonctionnaires, ces ressources servent à alimenter les réseaux de soutiens personnalisés davantage qu'à financer les politiques publiques et les investissements dont la population a cruellement besoin. Un phénomène dont les bailleurs de fond au Niger ne sont pas dupes : « *les administrations ne se focalisent pas sur des réalisations concrètes, mais sur leur propre perpétuation* » (un représentant d'une agence).

Un processus de « décapitalisation des institutions »

Pour reprendre les termes de Jean-David Naudet (2000), le Niger est entré dans un processus de « dépendance dynamique ». Un phénomène de décapitalisation des ressources propres à l'administration a eu lieu pendant la phase de réception de l'aide, entraînant un besoin croissant de cette aide.

Le cercle vicieux est le suivant : la faiblesse des institutions nigériennes est à l'origine de l'engagement des donateurs dans ces dernières. Leur rôle croissant dans le fonctionnement de ces institutions et les prises de décisions politiques tend à déresponsabiliser le gouvernement et les fonctionnaires. La mise à disposition d'une assistance technique pressante, de ressources financières et de solutions incite les acteurs nationaux à se reposer sur la coopération pour résoudre les problèmes de gestion publique et à se consacrer à la quête de ressources privatisables. Les compétences administratives et techniques nécessaires à la « mise en œuvre » des politiques de développement en viennent à compter moins que l'art de « mettre en scène » le développement pour rassurer ou convaincre les bailleurs. Cette conduite assistantialiste et opportuniste, qui se vérifie de la base au sommet de l'administration, finit par amoindrir les capacités, déjà faibles à l'origine, des institutions à prendre des initiatives. Cette passivité incite la coopération à s'impliquer davantage, etc., etc.

Parmi les manifestations de ce processus de « décapitalisation des institutions », citons :

- l'affaiblissement de l'administration

Le départ ou la marginalisation des fonctionnaires les plus anciens et les plus capables sous le double effet des ajustements (sous-payés ou « dégraissés ») et de la présence massive de l'aide (en quête de rente ou débauchés) ainsi que le niveau extrêmement réduit des salaires a singulièrement baissé le niveau moyen de compétence et de motivation au sein de l'administration publique nigérienne. Au point de compromettre sa capacité à exécuter les tâches administratives les plus élémentaires. Les bailleurs en sont les premiers témoins : « dans certaines administrations, rares sont les employés qui maîtrisent la bureautique de base », « le moindre rapport à rédiger, la moindre formalité à remplir leur pose un problème », « les seuls capables sont débordés car tout le monde s'adresse à eux », « il n'y a jamais personne pour décrocher le téléphone au ministère ».²⁷

Le gouvernement reconnaît lui-même que « la faible capacité d'absorption de l'aide est causée par une dégradation continue de la qualité des ressources humaines disponibles dans le circuit de gestion de l'aide ». Force est de constater que celle-ci n'est pas l'unique source de décapitalisation des institutions nigériennes. Le problème doit également être envisagé dans sa dimension quantitative : l'administration souffre aussi d'un manque

²⁷ Ces observations recourent le constat sans concession que Jean-Pierre Olivier de Sardan dresse du fonctionnement des administrations africaines. Constat général qui s'applique parfaitement au cas spécifique de l'administration nigérienne : « La démotivation, le privilégisme, le chacun-pour-soi-isme, la corruption, tout cela aboutit évidemment à une très grande improductivité des services de l'Etat. Les observations le confirment : ce qu'on pourrait appeler 'l'absentéisme social' (baptêmes, mariages, décès) accapare une bonne partie du temps de travail ; les 'micro-absentéismes' (retards, courses personnelles et départs avant l'heure) en rognent une autre partie ; en fin, quant au reste du temps effectivement passé sur le lieu de travail, une part non négligeable est consacrée à des activités non professionnelles : recevoir des amis, bavarder ou se détendre entre collègues, faire de petites siestes. C'est sur le solde que les tâches professionnelles sont effectivement accomplies, souvent de mauvaise grâce ou de façon expéditive. » (Olivier de Sardan, 2004).

d'effectif flagrant pour mener à bien ses différentes missions. Certains bailleurs le reconnaissent : « *les moyens matériels, financiers et humains de l'administration sont radicalement insuffisants pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population* ». Cette question renvoie à la faiblesse des ressources financières de l'Etat nigérien, asphyxié par la crise.

La persistance de la situation de prolifération de l'aide projet aggrave la situation en absorbant une bonne partie des maigres ressources humaines de l'administration. D'autant que les critères, formalités et procédures demeurent nombreux et élastiques. Les fonctionnaires consacrent une part démesurée de leur temps à rédiger des rapports, préparer les missions des donateurs, accompagner ces derniers, participer à des réunions, assimiler les nouvelles procédures et les nouveaux indicateurs, réaliser le suivi et la supervision des projets, etc. (MEF, 2007).

- le « désapprentissage » de la planification ;

Cette dégradation des compétences est particulièrement sensible dans un domaine crucial en matière d'appropriation, celui de la planification stratégique. L'Etat nigérien a les plus grandes difficultés du monde à formuler des stratégies sectorielles ou nationales cohérentes, opérationnelles, articulées à une analyse lucide des besoins. La première stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) souffrait de faiblesses de formulation et de mise en œuvre qui limitaient son utilité. La deuxième (SDRP) a dû être plusieurs fois retravaillée par le gouvernement, car les bailleurs ne la trouvaient pas valable, avant d'être finalement confiée à un consultant étranger. Les membres du secrétariat permanent de la SRP chargés de l'élaboration du document ne cachent d'ailleurs pas ce rôle « d'encadrement » des bailleurs, ils leur en sont même reconnaissants « *Ils nous accompagnent dès le début du processus d'élaboration, ils sont présents dans tout le processus. Ils rédigent le document avec nous* ».

Cette dégradation dramatique des capacités de planification et de leadership au sein de l'administration nigérienne – elles sont incomparables avec ce qu'elles étaient dans les années 1970 – est cependant pour une bonne part le résultat des restructurations imposées par les bailleurs de fonds eux-mêmes, à une époque où le « moins d'Etat » avait la cote. Ce sont eux qui ont exigé la disparition de l'ancien Ministère des finances et du plan et imposé la priorité du respect de conditionnalités macro-économiques définies à Washington. Le régime des conditionnalités (privatisation, prix, libéralisation) a entraîné l'adoption de démarches mécanistes, technicistes et déresponsabilisantes. En se contentant de satisfaire les conditions des institutions internationales pour obtenir le décaissement des fonds associés, l'Etat nigérien a progressivement abandonné toute prétention à planifier lui-même son développement.

Qui plus est, la dégradation des capacités de planification trouve aussi sa source dans la dimension largement imprévisible des aides accordées par les bailleurs. A ce titre, l'aide budgétaire, censée améliorer la prévisibilité, n'a fait qu'accentuer le problème. Les écarts entre les aides prévues et les aides réalisées atteignent parfois 31,3% (année 2007), ce qui d'une part oblige le gouvernement à trouver de nouvelles sources de financement ou à accumuler les arriérés, d'autre part induit un écart systématique entre le budget et les dépenses effectives qui rend le processus de préparation budgétaire artificiel. A la décharge des bailleurs, les retards dans les décaissements ne sont pas nécessairement liés au non-respect de conditions arbitraires ou non réalistes mais sont également liés à la non-exécution, côté gouvernemental, de formalités administratives élémentaires.

- la désarticulation institutionnelle

L'incohérence et l'éclatement institutionnels sont un autre facteur important d'affaiblissement des capacités. Ils résultent d'une part des tendances « centrifuges » impliquées par le financement extérieur des projets menés par les ministères, d'autre part d'un manque de volonté politique de la part des autorités centrales, davantage préoccupées à tirer avantage de leurs positions propres pour avoir accès aux fonds extérieurs qu'à impulser une dynamique d'ensemble visant à améliorer l'efficacité globale de l'action gouvernementale. Au Niger, les responsabilités sont à la fois mal partagées et mal coordonnées entre :

- le Secrétariat permanent de la SRP : logé dans le cabinet du premier ministre, il est censé assurer la coordination de la mise en œuvre de la SRP, mais n'a ni le poids politique ni l'outillage pour garantir l'inscription des autres ministères et des bailleurs dans la SRP ;
- le Ministère de l'économie et des finances : chargé de la préparation et de l'exécution du budget, il a un poids croissant du fait de l'augmentation de l'aide budgétaire, mais il fonctionne dans une logique annuelle et ne tient pas compte de la SRP et des stratégies sectorielles (il n'existe pas de CDMT global) ;
- les ministères sectoriels : ils conservent d'importantes marges de manœuvre en termes de mobilisation des aides et fonctionnent indépendamment de la SRP. En l'absence de CDMT global, ils rédigent des CDMT qui ne sont pas pris en charge par le Ministère de l'économie et des finances...

Pour couronner le tout, les fonds libérés grâce à l'initiative PTTE (qui représentent jusqu'à 10% du budget national) sont dépensés dans le cadre d'un « Programme spécial du Président » sous la forme de projets sociaux (construction d'écoles, etc.) sans coordination aucune avec la SRP et le travail des ministères sectoriels.

Entre conditionnalités et gestion axée sur les résultats

Si l'appropriation équivaut à la récupération d'une autonomie politique dans le sens d'une réduction de la conditionnalité et d'une diminution de l'ingérence des acteurs extérieurs dans les processus de décision politique et les dynamiques internes des Etats, l'appropriation est un mirage au Niger. Le cercle vicieux de dépendance à l'aide a déjà été évoqué plus haut : l'enchevêtrement des bailleurs dans les institutions nationales est tel qu'il est aujourd'hui difficile de distinguer ce qui est véritablement décidé par le gouvernement de ce qui est enjoint par les bailleurs.

La persistance de conditionnalités est un autre aspect de la relation bailleurs-Etat nigérien qui limite l'appropriation « souveraine » de ses programmes par le gouvernement, en ce qu'elles prédéfinissent une bonne partie de ce que ce dernier doit faire et ne peut pas faire. En particulier, la majorité des bailleurs conditionnent leur appui aux stratégies de lutte contre la pauvreté, à leur approbation par le FMI et la Banque mondiale. Le cadrage macro-économique imposé par ces dernières contient une trame libérale qui privilégie le secteur privé, la dérégulation, la maîtrise, voire la réduction des dépenses dans les secteurs sociaux pour aller vers l'équilibre budgétaire. Des conditionnalités explicitement orientées vers la libéralisation de l'économie nigérienne, son ouverture aux investissements étrangers et son intégration à l'économie mondiale se retrouvent dans les accords de Cotonou (et ses fameux Accords de partenariat économique) desquels dépend le FED de la CE, tout comme dans l'EPIN de la Banque mondiale ou l'initiative Millenium Challenge Account du gouvernement africain.

Pour autant, force est de constater que les conditionnalités macro-économiques ne sont pas celles qui posent le plus de problèmes au gouvernement – à l’exception il est vrai de celles qui commandent une réduction des taxes douanières (et entraînent une perte de recettes pour l’Etat). Les critiques du cadrage économique libéral proviennent essentiellement des rangs de la société civile. Pour les cadres du gouvernement responsables des dossiers économiques, la poursuite de « l’équilibre » macro-économique « va de soi ». Qui plus est, l’orthodoxie des politiques monétaires et budgétaires du Niger est aujourd’hui l’objet d’une surveillance multilatérale à l’échelle régionale, suite à l’entrée en vigueur en 2000 d’un « Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité », dans le cadre de l’UEMOA (l’Union économique et monétaire ouest-africaine, dont le Niger est membre), fort inspiré du Traité de Maastricht.

A l’inverse, les conditionnalités qui visent soit les aspects politiques et institutionnels de la gouvernance nigérienne, soit la performance des gouvernants posent davantage de problèmes aux autorités. En effet, ces nouvelles pressions sur les arrangements administratifs et budgétaires locaux touchent directement au fondement du pouvoir des élites politiques, à savoir la latitude de s’approprier des rentes fournies par l’occupation de positions au sein de l’Etat et de les redistribuer aux réseaux d’appui. Cette mise en cause de la politisation/privatisation de la chose publique est mal vécue par ceux qui en tirent profit : ils acceptent les réformes verbalement, mais ne les mettent en œuvre que sous une forte pression (ex : affaire MEBA), pour ensuite les abandonner ou les dénaturer. C’est donc dans ce domaine, bien davantage que dans celui des politiques économiques que les autorités nigériennes crient à l’ingérence. C’est également dans ce domaine que le gouvernement supporte le moins les efforts de coordination des bailleurs, qu’il préfère « *dealer bailleur par bailleur* » pour reprendre l’expression d’un coopérant.

En phase avec l’« agenda pour l’efficacité de l’aide », un certain nombre de bailleurs ont davantage recours à des critères liés à la « gestion axée sur les résultats ». Ceux-ci respectent théoriquement mieux la souveraineté de l’Etat nigérien, en ce qu’ils ne portent pas sur l’organisation interne des institutions ou sur la nature des politiques suivies, mais sur les performances des programmes financés. Mais ils ne sont pas davantage appréciés par les dirigeants nigériens, qui estiment que les objectifs de résultats sont irréalistes (bien qu’ils soient fixés conjointement par le gouvernement et les bailleurs) ou que les indicateurs sont interprétés de manière trop rigides par les bailleurs. Si cette logique des résultats a des effets pervers indéniables, et déjà amplement commentés – poursuite d’objectifs quantitatifs au détriment de la qualité, fardeau pour l’administration, etc. –, il n’en reste pas moins que les résistances des gouvernants nigériens à son endroit témoignent aussi du fait que l’administration nigérienne est plus centrée sur elle-même que sur la prestation d’un service à la population.

Il importe cependant de relativiser la dimension contraignante des conditionnalités. Celles-ci s’imposent rarement unilatéralement au gouvernement nigérien. Des marges de manœuvre existent côté nigérien pour les retarder, les contourner ou les dénaturer, notamment en jouant sur la concurrence entre bailleurs. Le pouvoir nigérien, comme ailleurs Afrique, est passé maître dans l’art de « mettre en scène » des réformes formelles absolument déconnectées des pratiques réelles, voire de « trafiquer » les indicateurs. D’un autre côté, les pressions subies par les cadres des agences afin d’atteindre les objectifs annuels de décaissement ou de maximiser le nombre de projets engagés les amènent souvent à appliquer ces conditionnalités « avec souplesse », à accepter des compromis, voire à fermer les yeux sur

certaines pratiques de détournement. La Banque mondiale elle-même, pourtant championne de la « sélectivité » des bénéficiaires en fonction de la qualité de leur gestion, est la principale pourvoyeuse d'aide budgétaire au Niger... Beaucoup de bailleurs sont amenés à « faire semblant », pour reprendre l'expression utilisée par Béatrice Hiboux (1998) à propos de la Banque mondiale, afin que leurs programmes puissent se poursuivre « *as usual* ».

La société civile face à l'aide : entre instrumentalisation et scepticisme

Une participation effective et qualitative de la société civile dans le processus de gestion des politiques publiques exige de celle-ci un minimum d'autonomie par rapport au pouvoir politique. Par définition, la société civile est en effet censée être indépendante et organisée, en ce sens qu'elle ne participe pas à la diffusion de l'hégémonie du pouvoir politique. Au Niger, comme ailleurs en Afrique, une société civile répondant à ce critère semble encore au stade de la gestation. En effet, la forte dépendance financière de la société civile vis-à-vis des bailleurs de fonds extérieurs n'est pas de nature à favoriser son autonomisation politique. D'ailleurs, dans le fond, beaucoup d'associations de la société civile naissent en réaction aux offres de financements extérieurs, c'est-à-dire en fonction de la disponibilité et l'accessibilité des fonds extérieurs. Dans de telles conditions, le discours et les pratiques de la société civile sont largement structurés par ces financements. De l'avis des acteurs de la société civile, tant le gouvernement nigérien que les partenaires au développement s'efforcent de l'instrumentaliser. Chacun de ces acteurs sélectionne « sa » société civile en fonction de ses intérêts.

En général, la participation de la société civile reste donc précaire, liée à des conjonctures politiques. En effet, la société civile étant « mal aimée » à la fois par le gouvernement et par les bailleurs de fonds, le degré de son implication dépend de l'évolution des rapports de forces entre ces deux acteurs. Elle est convoquée lorsque l'Etat ou les bailleurs perçoivent un risque et veulent être « couverts » par la participation de la société civile. Quand cette participation n'est pas instrumentalisée, elle reste largement décorative, les donateurs et le gouvernement conservant le monopole de la décision. « *Parfois, une fois le discours d'ouverture terminé, on nous demande : 'Vous pouvez sortir ? On passe aux choses sérieuses'.* » Dans ces conditions, les acteurs de la société civile ne disposent pas d'éléments d'information fiables pouvant leur permettre d'analyser les programmes en discussion. Or c'est précisément ce manque de connaissance des dossiers qui est invoqué par les bailleurs pour justifier la faible prise en compte de la société civile.

Des processus de consultation relativement amples ont bien été mis en place en 2000 et en 2006, lors de l'élaboration des deux stratégies de réduction de la pauvreté. Mais cette participation est déficiente à plus d'un titre. Les représentants de l'Etat n'ont pas la capacité ou la volonté de distinguer les organisations les plus représentatives ou les plus compétentes parmi les milliers d'ONG ayant pignon sur rue au Niger. Un membre de la société civile note d'ailleurs que « *dans le faits, ils invitent plus des OSC muettes ou proches de l'Etat d'une façon ou d'une autre* ». Qui plus est, il est difficile de vérifier dans quelle mesure les stratégies officielles reflètent le résultat de ces consultations. En tout état de cause, la capacité d'influence des bailleurs sur les décisions des gouvernements est bien plus grande que celle de la population à travers ces canaux de participation.

Parmi les organisations plus « politiques » ayant développé une expertise et un plaidoyer sur la problématique de l'aide, le jugement des programmes d'aide est très sévère. L'aide a opéré un « déplacement de la responsabilité politique » : l'Etat est davantage

préoccupé à rendre des comptes aux bailleurs qu'à sa société civile. Par crainte de perdre les aides, il est prêt à tout accepter : « *donc ce sont les Etats qui s'alignent sur les bailleurs et non le contraire* » (un représentant de la société civile). L'aide entraîne également une culture de la facilité et de l'assistance : « *on attend l'aide et on n'entreprend plus rien de sa propre initiative* » (un représentant de la société civile). Le rapport de force asymétrique fait aussi qu'on demande plus de transparence à l'Etat, mais que celui-ci n'ose pas critiquer les pratiques des bailleurs. Or celles-ci sont tout autant opaques, l'aide liée demeure largement répandue et aboutit parfois à des situations grotesques, à l'exemple de ces dizaines de milliers de bics, achetés à un fournisseur originaire d'un pays sponsorisant le PDDE, qui se sont avérés inutilisables dans le climat sahélien...

4. Conclusions et recommandations pour le Niger

Le processus de « dépendance dynamique » à l'aide dans lequel l'Etat nigérien est engagé depuis plus de vingt-cinq ans a profondément altéré sa capacité à répondre aux défis du développement de la société nigérienne. La pénurie de ressources propres et l'omniprésence de la coopération ont engendré un cercle vicieux qui a durablement désresponsabilisé le personnel politique et administratif de l'Etat nigérien : à mesure que les donateurs intervenaient dans le fonctionnement des institutions et la mise en œuvre des politiques publiques (ou plutôt de leur substitut : les projets), les autorités locales se déchargeaient de leurs fonctions de gestion de la chose publique pour se concentrer sur la course aux ressources appropriables.

Le déboursement de l'aide et son appropriation privée sont devenus la préoccupation numéro « un » de l'élite politique nigérienne. Celle-ci s'est détachée des préoccupations de la population pour mieux coller aux exigences des bailleurs, qui leur fournissent leur légitimité et leurs ressources. **La logique qui prévaut aujourd'hui au Niger est donc bien celle d'un alignement du gouvernement sur les donateurs, et non le contraire.** Cette situation est l'exact antipode de l'appropriation, qui exige des gouvernements qu'ils élaborent leurs programmes de développement en fonction des besoins exprimés par la population. Les bailleurs en sont conscients et regrettent que « *le gouvernement du Niger est très marqué, malgré lui, par la logique financière qui le lie un peu trop aux partenaires qui financent le budget, plus que par la logique du développement* » (MEF, 2007).

Cette absence de leadership des autorités s'apparente à un casse-tête insoluble pour les coopérants les plus déterminés à progresser sur la voie de l'agenda de l'efficacité de l'aide. En effet, cette capacité de détermination locale est le fondement sur lequel l'édifice de l'aide est censé se reconstruire pour mieux répondre aux impératifs de la lutte contre la pauvreté. L'Etat nigérien n'a pas l'engagement politico-institutionnel minimal pour que puissent être mises en œuvre les nouvelles modalités de l'aide qui visent à augmenter ces capacités politico-institutionnelles. Une situation qui amène les donateurs les plus volontaristes à s'engager toujours plus dans la rédaction des documents sur lesquels leur aide est censée s'aligner par la suite. Une dérive acceptée, voire encouragée, par des autorités qui estiment que les bailleurs sont mieux placés qu'elles pour rédiger les documents qui permettront les décaissements des financements... des bailleurs. **L'agenda de l'efficacité est lui-même happé et travesti par les engrenages du processus de dépendance**, sur fond de méfiance réciproque et de tentatives croisées d'instrumentalisation.

Ce tableau peut paraître pessimiste. Ses grandes lignes correspondent cependant de beaucoup plus près aux analyses et témoignages des universitaires spécialistes de l'aide au Niger, des représentants de la société civile et des bailleurs de fonds les moins naïfs²⁸ que la majorité des discours officiels et que beaucoup de rapports d'évaluation (qui sont obligés de partager les « fictions » du discours bureaucratique sur l'aide). C'est bien là le problème de la majorité des réformes du système de l'aide : elles ne partent pas (elles ne « peuvent pas » partir) d'un diagnostic lucide des logiques réellement à l'œuvre au sein des agences d'aide et des institutions bénéficiaires.²⁹ Ce qui limite singulièrement les possibilités qu'elles aient des effets sur le terrain allant *un tant soi peu* dans le sens désiré.

²⁸ Nous parlons ici bien entendu de témoignages en off et non pas de positions officielles.

²⁹ Comme l'indique justement Dominique Darbon dans sa réflexion sur les administrations africaines, alors qu' « *au Nord, la réforme suppose une réflexion d'ensemble sur les rapports entre société et Etat, l'implication des groupes gestionnaires centraux des institutions publiques (core executives) et l'intervention*

Les recommandations qui suivent s'adressent aux bailleurs. Elles s'efforcent de tenir compte de la complexité du système de l'aide et de l'importance de ses effets non désirés sur les acteurs et les institutions du Niger. Elles visent essentiellement à identifier une série de leviers susceptibles de réduire les distorsions que la présence des bailleurs occasionne au sein des processus institutionnels et démocratiques de la société nigérienne. En d'autres termes, à promouvoir des principes de comportement qui « étoufferaient » moins les faibles velléités d'appropriation nationale. Ce faisant, elles (ré-)ouvrent des pistes et invitent au débat, davantage qu'elles ne prétendent avancer de solutions clé en main.

Aider moins, aider mieux

Le manque de ressources financières est-il le principal obstacle à une amélioration des programmes de lutte contre la pauvreté au Niger ? Sur base des observations rassemblées durant cette recherche au Niger, il nous semble que non. Tout d'abord, les capacités d'absorption de l'administration nigérienne sont limitées (du fait de la faiblesse qualitative et quantitative de ses ressources humaines) et le resteront à moyen terme. Plus fondamentalement, au-delà de ces limites en termes de capacités d'absorption, il y a de grandes chances que l'augmentation de financement n'aboutisse à renforcer les mécanismes responsables de la déresponsabilisation et des conduites prédatrices au sein des institutions nigériennes.

Le Niger est donc coincé dans une « trappe à dépendance » davantage que dans une « trappe à pauvreté ». Dans ces conditions, nous posons que le type d'aide dont le Niger a besoin n'est pas celle qui produit rapidement des effets mesurables en termes de réduction de la pauvreté, mais bien celle qui ne déforce pas les institutions locales. En poussant le raisonnement, nous pensons que mieux vaut « moins », voire « pas d'aide », qu'une aide qui produit des effets à court terme, mais réduit l'autonomie des acteurs locaux sur le long terme.

Réduire le rôle de l'aide

« *C'est en 2006, année où les bailleurs ne l'ont pas soutenue, (ndlr : suite à l'affaire MEBA) que l'éducation a le mieux marché* ». Cette affirmation, formulée par les membres de plusieurs organisations de la société civile nigérienne, peut paraître excessive. Elle n'en rejoint pas moins les conclusions d'un nombre grandissant de travaux selon lesquels plus la rente de l'aide a un poids proportionnellement important dans les revenus d'un gouvernement (par rapport aux ressources issues de la taxation), plus celui-ci aura tendance à consacrer davantage d'énergie à convaincre les bailleurs de ses performances ou de sa bonne volonté qu'à améliorer la fourniture de services publics (Moss et al., 2006). En ultime instance, c'est la satisfaction des bailleurs qui garantit le maintien des flux financiers, pas celle des citoyens – usagers des services publics. Malgré la batterie d'indicateurs et de critères qui l'accompagne, il y a fort à parier que l'aide budgétaire risque d'accentuer cette distorsion.

Cette diminution du rôle de l'aide ne doit pas être envisagée sur le plan quantitatif seulement. Les interférences permanentes des coopérants (ou des experts qu'ils financent)

d'acteurs érigés en contre-pouvoir, en Afrique elle s'énonce comme une obligation impulsée par des acteurs extérieurs contraints dans leur capacité d'action par le principe de souveraineté et d'apolitisme de leurs interventions et par la concurrence sauvage à laquelle ils se livrent entre eux, relayée, voire initiée par des dirigeants africains qui se positionnent pour identifier et capter les nouvelles opportunités ouvertes par les nouveaux processus produits. La réforme telle qu'elle est mise en œuvre sur place est ainsi ramenée à un problème de gestion et de techniques, chacun cherchant à en occulter les enjeux politiques, à la consacrer comme antipolitique » (souligné par nous) (Darbon, 2003).

dans la gestion des politiques publiques entretiennent la passivité et le désinvestissement des responsables nigériens. La réduction progressive et planifiée du rôle de l'assistance technique au sein des institutions en charge des politiques et projets est la première condition (bien qu'elle ne soit pas la seule) d'un changement d'attitude des fonctionnaires et politiques nigériens. Bien sûr ce changement d'attitude ne se produira pas du jour au lendemain, mais le retour d'un système d'incitations favorable à la prise d'initiative et la productivité (« si je ne m'occupe pas de ce problème, personne ne le fera à ma place ») devrait avoir des effets institutionnels positifs sur le long terme.

Privilégier les processus de long terme

La construction de capacités institutionnelles et politiques autonomes est peu compatible avec la poursuite d'objectifs visibles à court terme. Ce principe de bon sens n'est pas respecté par les bailleurs au Niger. La volonté de vouloir atteindre rapidement des résultats quantifiables continue à animer la majeure partie des initiatives de la coopération. Or les processus de développement sont des processus de longue haleine, qui passent par un renforcement lent et progressif des capacités et de la coordination des institutions chargées de mener les politiques publiques. La poursuite de l'objectif du millénaire « Education pour tous » est l'exemple même de ces initiatives qui imposent des rythmes intenable à des institutions fragiles pour exhiber des résultats à court terme qui s'avèrent non durables et même contre-productifs à moyen terme.

Améliorer la prévisibilité de l'aide

Il s'agit là d'une dimension de la qualité de l'aide reconnue par tous comme centrale. Une aide moins importante en quantité, mais davantage prévisible et programmable par le gouvernement, aura d'une part plus de chance d'être mieux intégrée et donc plus utile aux efforts du gouvernement, d'autre part (et surtout) moins d'effets perturbateurs sur les fonctions de planification et de budgétisation du gouvernement.

Supprimer les conditionnalités

L'inefficacité des conditionnalités a depuis longtemps été établie par les recherches universitaires sur l'aide. En effet, le fait d'imposer à un gouvernement des réformes qu'il n'aurait pas réalisées sans les conditionnalités débouche sur des mesures à moitié appliquées ou appliquées de manière à épargner les élites. Plus grave, elles entrent en concurrence avec les processus démocratiques locaux dans le sens où les décisions des gouvernements sont « surdéterminées » par les bailleurs.

En particulier, le respect des conditionnalités macro-économiques restrictives du FMI (niveau de déficit budgétaire arrêté, niveau d'inflation arrêté, etc.), auquel beaucoup de bailleurs subordonnent leur aide, limite les possibilités du gouvernement de revaloriser et de renforcer l'administration publique. La capacité de cette administration à remplir ses missions dépend de sa capacité financière à attirer un nombre suffisant de cadres compétents qui se concentreraient effectivement sur la mise en œuvre des politiques (et non pas sur la course aux per diem).

« Dé-saturer » l'administration

Les faibles moyens humains des administrations sont aujourd'hui absorbés par le suivi des projets et de programmes définis et financés par les bailleurs. Cette évolution est dans une certaine mesure inévitable à mesure que le nombre d'unités de mise en œuvre des projets diminue, ce qui demeure un objectif prioritaire, et que les projets autrefois gérés par les bailleurs sont graduellement pris en charge par les ministères et intégrés dans les politiques sectorielles. Cette évolution doit cependant aller de pair avec des efforts plus sérieux et systématiques d'harmonisation des procédures.

La meilleure manière d'alléger ce fardeau consiste soit à passer à des modalités d'aide budgétaire, soit, si les fonds sont affectés à des projets spécifiques, à utiliser au maximum les circuits et procédures des pays partenaires. Dans le cas du Niger, les donateurs n'ont pas suffisamment confiance envers les systèmes nationaux et imposent donc l'utilisation de leurs propres procédures, ce qui représente une surcharge pour l'administration. Il est néanmoins possible d'alléger cette surcharge, comme le conseille du reste la Déclaration de Paris, en adoptant des modalités communes (pour les versements, la passation des marchés et la reddition de comptes, par exemple), en simplifiant au maximum les procédures (exigences en matière de notification, par exemple) et en ayant recours à des dispositifs communs. Des efforts en ce sens ont été fournis dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ils devraient être systématisés et élargis à d'autres secteurs.

De même, dans le cadre des programmes d'aide budgétaire, les indicateurs de performance devraient être moins nombreux, simplifiés et harmonisés au maximum, car ils génèrent une charge importante pour l'administration.

Renforcer l'administration

La (re-)construction de capacités institutionnelles et politiques autonomes devrait être le principal objectif des bailleurs. De ce point de vue, l'assistance technique telle qu'elle a été privilégiée par les bailleurs au Niger fait davantage partie du problème que de la solution. Elle pallie sans doute temporairement (le temps de l'exécution d'un projet ou programme) aux faiblesses opérationnelles de l'administration, mais « *ne fait que reculer l'apparition des problèmes* », de l'aveu même d'un bailleur. Tout porte à croire que son omniprésence finit même par réduire les capacités de l'administration à résoudre elle-même ses problèmes.

De même, les innombrables ateliers et séminaires dans tous les secteurs et sur tous les sujets sont avant tout envisagés par les fonctionnaires comme des « pompes à per diem », pour reprendre l'expression d'un représentant de la société civile. L'efficacité de ces ateliers est d'autant plus illusoire que le niveau de formation de départ du personnel est très bas. La question du niveau du personnel des administrations dépend directement des salaires proposés et donc des moyens investis dans l'administration. Augmenter les ressources que le gouvernement consacre à l'administration – afin d'améliorer le niveau moyen des fonctionnaires, de les payer convenablement pour qu'ils puissent se consacrer effectivement aux fonctions liées à leur poste et de leur donner les moyens matériels de remplir leur mission – est sans aucun doute la clé de l'émergence d'une véritable appropriation. Beaucoup de bailleurs en sont conscients.

VIII. LE NICARAGUA

1. « *El niño mimado de la cooperación* »

Depuis le début des années 1980, le Nicaragua est un pays fortement aidé par la coopération internationale. Déjà durant la période révolutionnaire sandiniste (1979-1990), alors qu'il était l'objet d'un embargo commercial et financier des Etats-Unis – lequel s'étendait aux organismes multilatéraux de crédit –, le Nicaragua a dépendu des crédits et des dons des pays de l'ex-camp socialiste, et dans une moindre mesure de divers pays européens, pour financer les importations indispensables et maintenir le fonctionnement de son économie (Acevedo, 2008). Le changement de son insertion internationale suite à la défaite des sandinistes en 1990 n'a pas empêché le pays de continuer à bénéficier de niveaux de déboursement élevés de la coopération étrangère durant les années 1990 et 2000.

D'après les données de l'OCDE-DAC, le Nicaragua a reçu en moyenne annuelle 734 millions de dollars d'APD entre 1994 et 2007, avec une pointe à 1,2 milliard de dollars en 2004.³⁰ L'aide extérieure a correspondu à 21% du PIB en moyenne sur la période 1994-2004. En 2006 et 2007, elle s'est élevée à 732 millions et 834 millions de dollars respectivement, ce qui a représenté 13,8% et 14,6% du PIB et correspondu à 131 et 146 dollars par tête d'habitant respectivement³¹. Bien qu'il soit classé 110^e sur l'échelle du développement humain, le montant d'aide par tête d'habitant alloué au Nicaragua était plus de quatre fois supérieur à celui du Niger (174^e) ces deux mêmes années... Le Nicaragua n'a pas volé son surnom de « *niño mimado de la cooperación* » (« enfant gâté de la coopération »), et cela sans même évoquer l'aide non publique, la coopération non gouvernementale, elle aussi relativement très importante dès les années 1980.

Notons cependant que bien que l'APD ait tendanciellement augmenté en termes absolus entre 1994 et 2007, la croissance plus rapide du PIB et des revenus de l'Etat durant cette même période fait que cette aide a progressivement perdu de l'importance en termes relatifs dans le budget de l'Etat nicaraguayen. D'après les données du gouvernement, elle est passée de 79% en 1994 à 35% en 2006 (Acevedo, 2008). Le Programme d'investissement public continue cependant à présenter une forte dépendance à l'aide : 75% environ ces dernières années.

La prolifération de bailleurs et de projets est particulièrement aiguë au Nicaragua. En 2004, le pays comptait jusqu'à 42 sources de financements extérieurs officiels, composées de 19 bailleurs bilatéraux et 23 multilatéraux, et un total de 411 programmes et projets en cours d'exécution. Sur la période 1994-2004, les dix bailleurs de fonds les plus importants ont été les suivants :

³⁰ Source : OCDE-DAC, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids>.

Notons que l'OCDE présente des chiffres supérieurs à ceux du gouvernement. Pour ce dernier, le montant annuel moyen d'aide sur la période 1994-2004 s'élève à 534 millions de dollars US. Cette différence est pour l'essentiel due (1) au recours à des sources différentes (l'OCDE s'informe auprès des agences d'aide, tandis que le gouvernement se base sur les accords de déboursement) (2) à la classification des prêts (le gouvernement n'inclut pas les prêts du FMI dans l'APD, l'OCDE bien) et (3) à la classification des fonds destinés aux ONG internationales (le gouvernement ne les inclut pas dans l'APD, l'OCDE bien).

³¹ Banque mondiale, Key Development Data and Statistics.

Bailleurs	Déboursement moyen 1994-2004 (en millions de dollars) ³²
Allemagne	131,27
Banque mondiale	91,76
Banque interaméricaine de développement	82,41
Espagne	80,59
Etats-Unis	61,97
Japon	59,59
Commission européenne	37,04
Pays-Bas	33,09
Suède	32,57
Danemark	29,73

Le Nicaragua a bénéficié d'importantes remises de dette dans le cadre de l'initiative PTTE (Pays pauvres très endettés). Comme précondition à l'admission à l'initiative PTTE, une première version d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (I-PRSP) a été approuvée en août 2000, et la version complète, baptisée ERCERP (Estrategia Reforzada de Crecimiento Economico y Reducción de la Pobreza), a été adoptée en 2001. Durant la période de trois ans entre le point de décision (2001) et le point d'achèvement (2003) de l'initiative PPTE, le Nicaragua a été soulagé de 253 millions de dollars de dettes. Lorsque le point d'achèvement a été atteint, fin 2003, ses créanciers multilatéraux et bilatéraux ont alors réduit son stock de dettes de 3,341 milliards de dollars (FMI, 2004).

³² Source : IDD, 2006, sur base des chiffres de l'OCDE-DAC. A noter que cette hiérarchie des bailleurs est influencée par la prise en compte des remises de dette importantes opérées en 2004 par plusieurs de ceux-ci.

2. La mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua

L'analyse de la mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide demande de distinguer deux périodes – correspondant aux mandats des présidents Enrique Bolaños (2002-2006) et Daniel Ortega (2007-) – durant lesquelles ce dossier a été l'objet de traitements diamétralement opposés de la part des autorités nicaraguayennes. Le gouvernement Bolaños s'est distingué par la tenue d'un dialogue ouvert avec les bailleurs et par la mise en place de mécanismes visant à renforcer la concertation et l'harmonisation entre les acteurs parties prenantes à la coopération – bailleurs, Etat et société civile. Ces mécanismes ont pour la plupart été « gelés » par le président Ortega, dès son arrivée au pouvoir début 2007. Au nom de la récupération de la souveraineté nationale, celui-ci a adopté une attitude plus conflictuelle avec la coopération et avec une partie importante de la société civile nationale ayant un discours sur les politiques publiques.

2.1. 2002 – 2006 : Bolaños ou l'âge d'or de l'agenda de Paris

Le « bon élève » de l'agenda de l'efficacité

Dès l'année 2002, le gouvernement Bolaños a mis au centre de son agenda politique la traduction des nouveaux principes de l'aide dans un ensemble de dispositifs institutionnels visant à intensifier la concertation entre Etat et bailleurs, en vue de progresser en matière d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. L'activisme affiché par le gouvernement nicaraguayen en la matière a très vite suscité l'intérêt, puis l'enthousiasme, des partisans de l'agenda de l'efficacité au sein de la communauté internationale des bailleurs, qui en ont très tôt fait un « bon élève », dont les pratiques devaient être diffusées internationalement, afin de servir d'exemples aux autres pays fortement dépendants de l'aide. En 2005, le Nicaragua était sélectionné par le CAD de l'OCDE, pour participer comme « pays pilote » au suivi de la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.

Dans la foulée du Sommet de Monterrey, un premier « Forum de coordination de la coopération » a été réalisé en 2002, qui s'est centré sur le manque d'efficacité du plan de lutte contre la pauvreté (ERCERP). Ce Forum sera répliqué chaque année jusqu'en 2006 et servira d'espace central de dialogue entre le gouvernement et la communauté des donateurs, en vue d'impulser la mise en place de mécanismes de concertation et d'évaluer leur fonctionnement.

Le deuxième Forum de coordination, tenu en juin 2003, sera plus spécifiquement consacré à l'approche sectorielle et au lancement des « tables rondes sectorielles » (*Mesas sectoriales de donantes*) et de la « Table ronde globale de coopération » (*Mesa global de cooperación*). Ces tables rondes sont des espaces de concertation entre les institutions du secteur public responsables de l'action sectorielle et la communauté des bailleurs de fonds, visant à améliorer l'harmonisation et l'alignement.

Les **tables rondes sectorielles**, créées par l'Accord présidentiel 71-2003, étaient au nombre de six, et comportaient 12 « sous-tables rondes » (*Submesas*). La vocation de ces tables est d'aboutir à la formulation d'approches sectorielles (SWAPs) sous la forme de stratégies sectorielles dotées de plans budgétisés et de mécanismes de mise en œuvre, de contrôle et de suivi. Elles fonctionnent suivant une série de principes (utilisation des procédures nationales, coresponsabilité des résultats, prévisibilité des ressources, etc.) et

d'arrangements financiers formalisés au sein de « codes de conduite » et de « mémorandums d'entente ».

Tables	Sous-tables
Gouvernance	- Justice - Sécurité citoyenne et défense - Décentralisation - Réforme de l'Etat
Education	
Santé	
Infrastructure	- Transport - Eau et assainissement - Energie
Production et compétitivité	- Développement rural productif - Environnement et ressources naturelles - Micro-, petites et moyennes entreprises - Compétitivité - Promotion des exportations
Protection sociale	

Les résultats de ces tables et sous-tables ont cependant été inégaux d'un secteur à l'autre. « *Dans aucun cas cela n'a été facile* » (Pineda et Schulz, 2008). Trois sous-tables n'ont tout simplement pas fonctionné (Sécurité citoyenne et défense, Promotion des exportations et Compétitivité), tandis que le fonctionnement de plusieurs autres a été handicapé par le manque de participation aux réunions de personnes ayant un véritable pouvoir de décision au sein du gouvernement, par le manque de suivi, par le manque d'implication des donateurs et, surtout, par le manque de prévisibilité des ressources externes. Relevons cependant le développement d'approches sectorielles (SWAps) dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du développement rural.

La **table ronde globale de coopération** est la « *cupula* » du dialogue politique entre ministères et bailleurs de fonds. Y participent les coordinateurs des cabinets sectoriels, les responsables des institutions globales (secrétariat de la présidence, ministre des finances et chancellerie) et les chefs de mission des coopérations étrangères. Le mandat de la table globale est de partager l'information relative aux différents engagements du gouvernement et de la communauté des donateurs.

Notons qu'il existe également une **table ronde globale des donateurs** (*Mesa global de donantes*), dont les membres sont des chefs de mission des coopérations. Elle vise à permettre aux donateurs de se mettre d'accord sur un certain nombre de positions, afin de parler d'une même voix au sein du dialogue politique.

En 2004, le gouvernement Bolaños adopte un **Plan national de développement** (PND - *Plano nacional de desarrollo*) qui présente les grandes priorités du pays³³. Il est censé servir de référence pour l'alignement des donateurs et permettre l'affirmation du leadership du gouvernement sur les efforts de développement déployés sur le territoire national. Du PND

³³ Notons qu'il consiste essentiellement en une révision du DRSP (ERCERP) du gouvernement précédent (présidé par Arnoldo Alemán) qui met davantage l'accent sur les secteurs productifs et la croissance économique.

dérivent tant les stratégies sectorielles que les stratégies territoriales. Fin de l'année 2004, le PND est décliné en un PND opérationnel (*operativo*), ou « PND-O 2005-2009 », doté d'une matrice d'évaluation de la performance, qui permet une gestion axée sur les résultats, et d'un CDMT permettant d'organiser l'allocation des ressources dans une perspective pluriannuelle.

Le type de gouvernance privilégié par le président Bolaños a également été propice au développement de l'**aide budgétaire sectorielle** (dans le cadre des approches sectorielles), mais aussi **générale**. La première expérience d'aide budgétaire générale a été menée par la Suède en 2002, suite à l'adoption par le gouvernement de sa stratégie de réduction de la pauvreté (l'ERCERP), à sa détermination dans la lutte contre la corruption et à l'application des réformes économiques préconisées par le FMI et la BM. Ces mêmes éléments ont convaincu la Banque mondiale et la Commission européenne d'emboîter le pas à la Suède en 2004, dans le cadre du « Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté » et du PAPSE (« Programme d'appui à la politique du secteur éducatif ») respectivement.

C'est cette même année 2004 qu'est mis en place le **Groupe d'appui budgétaire** (GAP – Grupo de apoyo presupuestario), qui sert de forum de discussion aux donateurs intéressés par l'aide budgétaire.³⁴ Le travail d'élaboration fourni au sein du GAP a débouché en juin 2005 sur la mise au point d'un « arrangement conjoint de financement » (*Arreglo conjunto de financiamiento ou JFA – Joint Financial Arrangement*), qui constitue un cadre partagé de principes et de règles pour la mise en œuvre de l'aide budgétaire générale. Le GAP prévoit d'une part des Principes fondamentaux³⁵, d'autre part d'une matrice d'évaluation de la performance (PAM)³⁶.

C'est également sous Bolaños que des **fonds communs** ont été mis sur pied et que la pratique de la **coopération déléguée** a gagné en importance. Sept fonds communs ont été mis en place, dans les secteurs de l'éducation (PAPSE), de la santé (FONSALUD), de la lutte contre le sida, du développement rural productif (PRORURAL), de la lutte contre la corruption, de la santé sexuelle et reproductive et de la gouvernance. Important : les quatre premiers fonds sont destinés à des institutions du gouvernement (MINED, MINSA, MAGFOR et MARENA), tandis que les trois suivants s'adressent aux organisations de la société civile.

Le développement d'**instruments de transparence** a singulièrement contribué à alimenter le climat de confiance entre l'administration et les bailleurs :

- le Système financier de gestion et d'administration informatisé (SIGFA), qui publie les entrées et sorties du budget national en ligne, par toutes les institutions nationales et les usagers externes ;
- le Système d'aide publique au développement (SysODA) qui permet de voir l'évolution des programmes et projets de la coopération nationale ;
- la Loi 550 d'administration financière et de régime budgétaire (Loi 550), adoptée en juin 2005, établit l'obligation d'inscrire au « Budget général de la République » toutes les opérations de don et de crédit internationaux. Les bailleurs doivent donc transmettre au

³⁴ Les membres principaux du GAP ont été la CE, la Finlande, l'Allemagne, la Banque interaméricaine de développement (BID), les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, la Grande-Bretagne et la BM.

³⁵ Ces principes sont : la prévention des conflits, le respect des droits humains, les élections libres et transparentes, l'Etat de droit, la reddition de comptes, la lutte contre la corruption, les politiques macro-économiques solides et l'engagement pour la réduction de la pauvreté.

³⁶ La matrice d'évaluation de la performance se décline en cinq domaines : macroéconomie, finances publiques, secteur social, secteur productif et gouvernance. Ils comprennent des objectifs et des indicateurs liés au PND, prévoient des actions à exécuter chaque année et indiquent les organes gouvernementaux responsables.

gouvernement toute l'information relative aux ressources à déboursier l'année budgétaire suivante.

Une pièce maîtresse manquait qui puisse insérer l'ensemble de ces initiatives dans un seul et même cadre structuré. C'est à cet effet qu'a été adopté en 2006, lors du cinquième et dernier Forum de coordination, le **Plan d'action national pour l'alignement et l'harmonisation de la coopération (Plan AA&A)**. Celui-ci est formulé selon le principe de la gestion axée sur les résultats : pour chacun des cinq principes de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et coresponsabilité), celui-ci présente concrètement un diagnostic de la situation actuelle, des objectifs, des actions, des résultats espérés et des délais. Une « équipe technique d'opérationnalisation et de suivi » formée de représentants des ministères, des donateurs, de la société civile et du parlement a été mise sur pied afin d'assurer la mise en œuvre du Plan. Présenté par certains donateurs comme « *unique au niveau mondial* », le Plan AA&A n'aura cependant pas été véritablement soumis à l'épreuve du terrain. Adopté à la fin de l'ère Bolaños, il sera délaissé par le gouvernement de son successeur.

L'agenda de l'efficacité comme stratégie politico-institutionnelle

L'attitude hautement coopérative du gouvernement Bolaños vis-à-vis de la coopération internationale et de l'agenda de Paris ne s'explique pas seulement par l'adhésion de ce dernier aux principes et aux objectifs de cet agenda (« améliorer l'efficacité de l'aide pour mieux lutter contre la pauvreté »). Elle s'explique aussi, et peut-être davantage, par le calcul stratégique fait par un exécutif isolé sur la scène politico-institutionnelle nicaraguayenne. Avant d'aller plus loin, un petit détour explicatif s'impose en vue de mieux cerner les contraintes politiques auxquelles faisait face le gouvernement Bolaños.

Tout d'abord, il est nécessaire de bien saisir la nature des relations politiques qui structurent la scène politique nicaraguayenne. Celles-ci restent largement dominées par la personnalisation politique, le clientélisme et le patrimonialisme ; l'occupation de postes de pouvoir visant souvent plus à distribuer des prébendes à des groupes d'intérêts particuliers qu'à mettre en place des politiques destinées à répondre à l'intérêt général. C'est en jouant habilement sur ce registre politico-électoral que dès 1998, le président actuel – Daniel Ortega, leader du FSLN (Front sandiniste de libération nationale, gauche) – et le président de l'époque – Arnoldo Aleman, leader du PLC (Parti libéral constitutionnaliste, droite) ont scellé un « pacte » politique. A travers ce pacte, les deux *caudillos*, qui pouvaient alors s'appuyer sur un Parlement à 90% dévolu à leur cause, se sont partagé le pouvoir au sein des principales institutions nationales (Cour suprême, Conseil suprême électoral, *Contraloria general de la Republica...*) et octroyé une immunité réciproque.

C'est dans cet environnement politico-institutionnel « duopolistique » qu'Enrique Bolaños accède au pouvoir en 2002. Vice-président du gouvernement Aleman sortant, il est choisi par ce dernier pour se présenter au nom du PLC et remporte le scrutin grâce au soutien de la machine électorale conservatrice. Enrique Bolaños va toutefois bien vite tourner le dos à son ancien président, notamment en s'attaquant de front à la corruption et aux détournements de l'administration précédente et en particulier de... l'ex-président Aleman. Dès ce moment, effet du pacte Ortega-Aleman, le gouvernement Bolaños devient un gouvernement pratiquement sans parti et sans soutien parlementaire. Cette situation d'isolement (*orfandad*) politique va inciter le gouvernement Bolaños à chercher le soutien de la communauté des bailleurs de fonds. Ce rapprochement devait lui conférer l'appui d'acteurs internationaux

influent sur la scène nicaraguayenne et renforcer son contrôle sur les ressources financières externes (grâce aux diverses formes d'appui budgétaire). C'est dans le cadre de cette offensive de charme que l'administration Bolaños a pris une série de mesures, davantage symboliques que substantielles pour la plupart, afin de lutter contre la corruption et d'intégrer la société civile. Les marges de manœuvre financières et politiques dégagées grâce à cette alliance avec la coopération lui permirent de compenser son manque de soutien interne.

On peut faire l'hypothèse qu'en jouant le jeu de l'harmonisation, le gouvernement Bolaños a fait le choix d'une plus grande dépendance vis-à-vis des acteurs externes (intrusion des représentants des agences étrangères au sein de l'appareil d'Etat, poids des conditionnalités et du dialogue politique, etc.), afin de réduire sa dépendance vis-à-vis d'acteurs politiques internes lui étant largement hostiles. Cette configuration particulière des rapports de force au sein du champ politique nicaraguayen explique également la relative absence de débat parlementaire sur la mise en œuvre de l'agenda de l'efficacité de l'aide durant la présidence de Bolaños. Et la non-participation des parlementaires des instances d'harmonisation : la Commission économique de l'Assemblée nationale n'a jamais été associée aux travaux du Groupe d'appui budgétaire ou des tables sectorielles (CIDSE, 2006). Beaucoup de parlementaires ignoraient d'ailleurs jusqu'à l'existence de la Déclaration de Paris.

Les donateurs face aux nouveaux espaces de concertation

Si la majorité des donateurs a réagi positivement à la volonté d'ouverture de l'administration Bolaños, la « communauté » des bailleurs ne constitue pas un ensemble homogène en matière d'harmonisation et d'alignement. La capacité et la volonté d'implication au sein des instances de concertation est fortement variable parmi la quarantaine d'agences bilatérales et multilatérales présentes au Nicaragua. Avec Claudia Pineda et Nils-Sjard Schulz (2008), nous pouvons distinguer quatre groupes de donateurs correspondant à quatre types d'attitudes face à ces enjeux :

- Un premier groupe des donateurs « *afines* » ou « *like minded* » : Canada, Royaume Uni, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse partagent une même conception de l'harmonisation et ont réussi à mettre en place des fonds communs dans des domaines aussi controversés que la lutte anticorruption, l'appui à la société civile ou le programme d'appui aux partis politiques et à l'Assemblée nationale. Ce groupe a également recours à la coopération déléguée.
- Un deuxième groupe de donateurs qui partagent des espaces et des principes de coordination et d'harmonisation mais qui sont plus réticents à s'engager dans la coopération déléguée et les fonds communs : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, BID et CE.
- Un troisième groupe est composé de donateurs ayant une profonde culture bilatérale dans leur système de coopération, qu'ils subordonnent de manière plus stricte à leur politique extérieure : Japon et Etats-Unis. Pour ce qui est des Etats-Unis, ajoutons que le mandat de l'USAID ne lui permet pas de procéder à des transferts d'argent ou de participer à des processus d'harmonisation des procédures de marché public, de contrôle financier ou de rapportage (USAID, 2005).
- Il y a enfin le groupe hétérogène des « nouveaux donateurs » actifs au Nicaragua, parmi lesquels l'Iran, le Venezuela et Taiwan. Leur présence et leur influence au sein du débat politique national a nettement augmenté suite à l'investiture du président Ortega.

Les degrés de décentralisation et de tolérance du risque fiduciaire conditionnent largement l'attitude des coopérations face aux espaces d'harmonisation. Les agences qui ont davantage de latitude dans leur prise de décision, comme les Pays-Bas ou la Suisse, sont plus aptes à s'adapter aux nouvelles formes de négociation et de gestion de la coopération. Celles qui subissent un contrôle plus rapproché ou des contraintes bureaucratiques plus lourdes (en termes de reportage, de procédures de décaissements, etc.) seront moins enclines à se reposer sur des systèmes qu'elles contrôlent moins directement (exemples de l'Allemagne ou de l'Espagne).

Sous Bolaños, la Commission européenne a été, avec la Banque mondiale, la principale fournisseuse d'aide budgétaire sectorielle et générale. Durant la période 2002-2006, c'est cette modalité d'acheminement que la CE a privilégiée dans les domaines de l'éducation, du développement rural et de la justice. Il était d'ailleurs prévu qu'elle supplante l'aide projet dans le Document de stratégie pays 2007-2012. La CE s'est également distinguée par son rôle de leadership au sein du Groupe d'appui budgétaire (GAP) et par son militantisme pro-aide budgétaire au sein de la communauté des bailleurs présents au Nicaragua.

Notons enfin que le rapprochement entre l'administration Bolaños et la coopération s'est effectué sur un registre essentiellement technique, procédural et « dépolitisé ». Dans la plupart des cas, la mise en place des mécanismes d'harmonisation a été dominée par les préoccupations techniques des équipes gestionnaires des agences, davantage préoccupées par l'exécution financière de leurs budgets que par l'impact substantiel des programmes financés en termes de développement.

La société civile face aux nouveaux espaces de concertation

Rappelons d'abord que la société civile nicaraguayenne constitue un ensemble hétérogène. Elle est constituée de plus de quatre mille organisations actives dans les domaines les plus divers. Seule une minorité parmi ces organisations est porteuse d'un discours politique structuré, articulé autour de la notion de citoyenneté. Ce secteur plus politisé, dont les animateurs sont pour la plupart issus du FSLN « historique » est critique par rapport aux nouveaux mécanismes de gestion de l'aide mis en place par l'administration Bolaños. Ils dénoncent tout d'abord leur dimension excessivement technocratique et gouvernementale. La société civile est restée marginale dans les espaces où les représentants des ministères et des agences d'aide ont élaboré ces nouveaux mécanismes, en particulier dans le Groupe d'appui budgétaire. Ce reproche, elle le généralise à la Déclaration de Paris, dont les principes pour une plus grande efficacité de l'aide négligent son propre rôle de société civile. Pour autant, elle reconnaît l'importance de l'alignement et de l'harmonisation des bailleurs : « *Nous, on est d'accord avec les processus d'alignement et d'harmonisation, mais avec une vraie implication de la société civile* ».

La CE n'échappe pas à la critique. Son attitude participe elle aussi d'une vision excessivement « government to government » de la coopération, en particulier dans le cadre du Groupe d'appui budgétaire. Ses consultations de la société civile sont ponctuelles. Il n'existe pas d'espaces de dialogue et de participation systématiques de la société civile aux activités de programmation et d'évaluation des activités menées par la CE (CIDSE, 2006).

Mais les réticences de la société civile nicaraguayenne face aux nouvelles modalités de l'aide obéissent aussi à un autre motif : la crainte qu'elles ne mènent à un assèchement du

financement des ONG à mesure que les ressources de la coopération sont redirigées vers l'Etat. Or, dans l'esprit des animateurs de cette société civile « indépendante », l'appui de la coopération est indispensable au maintien d'une société civile autonome vis-à-vis de l'Etat. L'approfondissement de la démocratie nicaraguayenne passe par un renforcement de ces organisations, les seules à même de promouvoir un contrôle citoyen des agissements des élites au pouvoir.

D'après le dirigeant d'une des principales ONG du Nicaragua, « *l'augmentation de l'aide budgétaire risque de mener à une monopolisation des ressources par l'Etat et à la fragilisation subséquente de la société civile indépendante et de sa capacité d'exercer un contre-pouvoir* ». Cet affaiblissement de la société civile passerait notamment par le débauchage de ses cadres, attirés par les méga-salaires qu'offre la fonction publique grâce à l'appui budgétaire. Pour les représentants de la société civile, le gouvernement n'a pas les capacités de gérer cette aide budgétaire supplémentaire et n'a pas de présence institutionnelle dans de nombreuses parties du pays où les principaux services sociaux sont assurés par les ONG. Derrière ces craintes pour la couverture des pauvres pointe une autre peur, plus existentielle celle-là, celle de voir la légitimité des ONG diminuer à mesure que l'Etat retrouve les moyens d'assumer les missions sociales qui sont les siennes.

2.2. 2007- 2009 : Ortega et la mise à l'épreuve de l'agenda de Paris

1^{er} temps : renégocier les termes de la coopération

Lors de son arrivée au pouvoir en janvier 2007, le nouveau président Daniel Ortega hérite d'une relation stable et fluide avec la communauté des bailleurs. L'architecture de la coopération est alors composée d'une série d'accords de financement et de mécanismes de dialogue qui s'inscrivent dans le soutien au PND-O 2005-2009 formulé par l'administration antérieure. Le gouvernement Ortega manifeste cependant très tôt son refus d'endosser les programmes négociés par son prédécesseur, jugés néolibéraux et contraires au type de développement qu'il désire promouvoir. Il refuse également de marcher dans les pas de Bolaños en matière de gestion de la relation d'aide : les « maigres » ressources financières que la coopération octroie au Nicaragua ne lui donne pas un droit de regard sur les processus décisionnels internes au gouvernement. Le rôle de la coopération est d'accepter ou de refuser de financer des programmes que le gouvernement élabore en toute indépendance, le reste – à savoir le dialogue politique et les conditionnalités – s'apparente à « de l'ingérence ».

Les tentatives de réorganisation de la relation avec les bailleurs de fond se déroulent sur fond de déclarations intempestives et contradictoires du nouveau gouvernement à l'endroit de la coopération. Ce dernier souffle le chaud et le froid, alternant les attaques virulentes contre la coopération étrangère – accusée d'intentions « néocoloniales » et « impérialistes » – aux remerciements les plus empressés. Bien que les agences extérieures s'en défendent, affirmant que les actions du nouveau gouvernement comptent plus à leurs yeux que ses discours, il est indéniable que cette rhétorique endiablée a fortement contribué à dégrader la relation de coopération.

Dans une démarche qu'il estime en phase avec l'esprit du « processus de Paris », le nouveau gouvernement décide donc d'imposer « ses » priorités de développement, qui ne sont pas les mêmes que son prédécesseur, et de réorienter les projets et les programmes sectoriels en conséquence. Les premiers mois sont cependant marqués par l'indétermination et le

manque de signaux clairs à destination des parties prenantes dans les différents secteurs (bailleurs, associations professionnelles, syndicats, ONG). Ceux-ci doivent se contenter des discours et des déclarations à la presse, dans lesquels le président promet de « *changer la vision et les pratiques qui ont prévalu ces 16 dernières années pour que l'argent arrive véritablement aux pauvres* ».

Comme beaucoup d'autres, Sinforiano Cáceres, président de la principale fédération de coopératives paysannes (d'inspiration sandiniste) se plaint du flou maintenu par l'administration : « *il n'y a pas de programme, ni de politiques. On ne sait toujours pas où on va* » (Cáceres, 2007). Le PND-O 2005-2009, élaboré par Bolaños, est mis au placard, tandis que la nouvelle équipe planche sur un programme alternatif, ce qui laisse pour un temps le pays sans stratégie nationale, au grand dam des bailleurs de fonds.

Parallèlement, les nouvelles autorités s'efforcent de changer les termes de la concertation avec les représentants des bailleurs de fonds. Elles décident dans un premier temps de mettre entre parenthèses les espaces de dialogue et de concertation institutionnalisés sous Bolaños – période qualifiée de « *congelamiento* » (gel) du processus d'harmonisation et d'alignement, par des observateurs locaux. Ce « *break* » est utilisé par le nouveau gouvernement pour se familiariser avec les nouveaux mécanismes et préparer « *sa* » stratégie d'appropriation et d'alignement. Les réunions de la table ronde globale de coopération et du groupe d'appui budgétaire ont finalement lieu dans la deuxième moitié de l'année 2007 et permettent au nouveau gouvernement de communiquer ses priorités de développement, bien que sous une forme relativement générale (sous forme de « *slogans* » diront certains bailleurs), ainsi que son programme de lutte contre la pauvreté « *Hambre cero* ». Le ministre des finances en profite également pour affirmer le grand intérêt du gouvernement à poursuivre l'aide budgétaire : « *quelle meilleure manière d'appuyer la lutte contre la faim et la pauvreté que cette modalité de financement, qui a le grand avantage de permettre au gouvernement de décider de l'affectation de ces ressources ?* » (le ministre des finances lors de la réunion du GAP de juillet 2007).

Il faudra attendre la mi-2008 pour que le gouvernement présente un brouillon de son Plan national de développement humain (PNDH) à la coopération. Le PNDH contient à la fois des éléments de continuité et de rupture avec le PND-O de Bolaños. Malgré la rhétorique radicale de la nouvelle équipe gouvernementale, celle-ci s'inscrit dans la même perspective macro-économique orthodoxe que son prédécesseur. Le nouveau plan laisse également la structure du système fiscal inchangée, se privant là d'un instrument essentiel en termes de redistribution. Les deux plans divergent par contre quant à la vision du développement et des acteurs principaux du développement. Le PND-O privilégiait la croissance économique à travers l'appui aux grandes entreprises exportatrices et le développement de « *clusters* », tandis que le PNDH met l'accent sur les aspects « *humains et sociaux* » en plaçant les micro-, petites et moyennes entreprises au cœur du processus de développement.

Après une première phase de flottement, les tables rondes sectorielles (à l'exception de celles consacrées à la gouvernance) et les approches sectorielles (santé, éducation et développement rural notamment) se sont remises à fonctionner. Le nouveau gouvernement se réserve cependant le droit de changer les orientations sectorielles qui ne conviennent pas à sa vision. La réorientation se concrétise par le remplacement de responsables des projets au sein des administrations : les gestionnaires de la période Bolaños, habitués à travailler en étroite concertation avec les bailleurs, sont remplacés par des fonctionnaires politiquement proches du nouveau pouvoir et beaucoup moins enclins à « *partager l'information* ».

L'administration cesse d'alimenter les instruments de communication officiels (SIGFA et SysODA) en données concernant l'allocation des fonds publics. Si le « *secretismo* » (culture du secret) du nouveau gouvernement se vérifie, bien qu'à des degrés divers, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, il atteint des sommets dans la gestion des programmes sociaux présidentiels « *Hambre cero*³⁷ » (faim zéro) et « *Usura cero*³⁸ » (usure zéro). Financés par la coopération vénézuélienne, ces programmes sont administrés sur un mode parallèle (ils ne sont repris ni dans le PNDH, ni dans le budget national) et leur affectation obéit visiblement à des critères plutôt clientélistes.

En résumé, jusqu'au mois d'octobre 2008 à tout le moins, la stratégie du gouvernement à l'égard de la coopération traditionnelle ne s'assimile pas tant à un rejet des principes de Paris qu'à une « appropriation » de ceux-ci. L'accent est mis sur « l'appropriation et l'alignement », des principes qui relèvent d'un processus d'affirmation politique et non pas d'une succession d'ajustements techniques. Cette affirmation politique passe par un changement du rapport de force entre le gouvernement et les bailleurs devant permettre au premier d'imposer son agenda aux seconds. L'harmonisation est envisagée avec suspicion, car elle débouche sur la constitution de « fronts » de bailleurs, défavorable à l'autonomie du gouvernement.

2^e temps : le bras de fer et la rupture

Dans la deuxième partie de l'année 2008 on assiste à une exacerbation des tensions politiques entre l'administration Ortega et les coopérations traditionnelles. Les relations s'étaient refroidies dès l'arrivée au pouvoir du nouveau président, suite à son refus explicite de marcher dans les pas de son prédécesseur en matière de coopération avec les bailleurs. Mais ce sont surtout les thèmes liés à la gouvernance – corruption, impartialité de la justice, intimidation de la société civile – qui vont crispier les deux parties. La mise en cause des espaces de participation de la société civile prévus par la loi et la mise en place d'un système de « démocratie directe » basé sur les CPC (*Consejos de Poder Ciudadano*), sorte de bras civil du gouvernement, est très mal passée dans les milieux de la coopération (une coopération qui, soit dit en passant, a investi des dizaines de millions de dollars dans le renforcement de la société civile ces dernières années).

A la fin de l'année 2008, trois événements politiques vont accréditer l'idée, au sein des agences d'aide « traditionnelles »³⁹, d'une dérive autoritaire du gouvernement nicaraguayen et dilapider le peu de confiance qui subsiste entre les deux parties : la suspension de la personnalité juridique de deux partis d'opposition (le Mouvement de rénovation sandiniste et le Parti conservateur), la persécution judiciaire de plusieurs ONG nationales et internationales parmi les plus critiques du gouvernement (abusivement soupçonnées de « lavage d'argent ») et enfin les soupçons de fraude lors des élections municipales de novembre 2008. Ce dernier événement, aggravé par le refus du gouvernement de procéder à un recomptage des voix a

³⁷ Le programme « *Hambre cero* » vise à sortir de la faim 75 000 familles et 1500 communautés en une période de cinq ans. Il consiste à fournir aux familles les plus pauvres un « bon productif alimentaire » de 2000 dollars qui inclut une vache, un porc, quatre poules et un coq, des matériaux de construction pour abriter ces animaux ainsi que des semences.

³⁸ Le programme « *Usura Cero* » consiste en micro-crédits octroyés à des groupes de six femmes à un taux de 4%.

³⁹ Par opposition aux nouveaux donateurs (Venezuela, Iran, Taiwan), qui considèrent que ces questions relèvent des affaires internes du pays.

débouché d'une part sur une crise post-électorale de longue durée, d'autre part sur la décision de plusieurs coopérations d'annuler ou de suspendre leurs programmes d'appui au Nicaragua.

Les décisions des bailleurs concernent l'aide sous la forme d'appui budgétaire davantage que l'aide projet : sur les 121,7 millions de dollars programmés pour 2008, seuls 14,6 millions sont effectivement déboursés, soit 12% des ressources prévues. L'Allemagne et la Grande-Bretagne ont annoncé qu'elles ne continueraient pas à utiliser cette modalité d'acheminement de l'aide, la Finlande et la Commission européenne ont décidé de la suspendre, tandis que la Hollande a décidé de la réduire de moitié. Qui plus est, la paralysie de l'Assemblée nationale a empêché l'approbation du budget 2009. Or, sa validation par le FMI est une condition non seulement pour l'appui de ce dernier, mais également pour celui de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) et d'autres bailleurs bilatéraux (Acevedo, 2008a). Beaucoup de bailleurs investis dans l'aide budgétaire déclarent vouloir se limiter dorénavant à l'aide projet.

Apparition de nouveaux partenaires internationaux

L'attitude « combative » de l'administration Ortega à l'égard des espaces de dialogue politique et des instruments de gestion mis en place par son prédécesseur s'explique d'abord par le rapport de force politico-institutionnel interne favorable dont jouit le nouveau président. Ayant la haute main sur les principales institutions du pays (exécutif, législatif et judiciaire), celui-ci n'a pas le même besoin crucial de soutien financier et politique externe que son prédécesseur. Les mécanismes de dialogue politique qui institutionnalisent en quelque sorte l'influence des bailleurs sur l'Etat sont perçus comme autant d'impositions arbitraires qui entament la souveraineté de l'Etat nicaraguayen. Et menacent le projet hégémonique du président... Lequel décide également de se passer du service des experts internationaux logés au sein des ministères au titre de l'assistance technique, des « agents étrangers » qui n'ont pas leur place au sein des institutions nationales.

Les risques liés à cette décision d'extirper les coopérations traditionnelles des institutions nationales sont d'autant plus envisageables que le gouvernement opte parallèlement pour une stratégie diplomatique alternative qui lui ouvre de nouvelles perspectives de financements extérieurs. Cette stratégie l'amène à se rapprocher d'un certain nombre de nouveaux donateurs, en particulier l'Iran et le Venezuela de Hugo Chavez (le Nicaragua intègre l'Alternative bolivarienne pour l'Amérique latine et les Caraïbes début 2007), dont l'aide ne s'inscrit pas dans le schéma défini par la Déclaration de Paris, mais dérive plutôt d'affinités idéologiques ou de fidélités sur la scène internationale.

En particulier, l'aide vénézuélienne est une aide « non conditionnelle » sur le plan interne (elle n'est associée à aucune condition en matière de gouvernance démocratique et économique) et dépourvue de contrôle et de suivi quant aux modalités de sa gestion. Elle est acheminée par des voies parallèles et n'est pas enregistrée au budget national, ce qui fait que pour les bailleurs et la société civile, elle s'apparente à une « caisse noire », dans laquelle le gouvernement puise à son gré et sans transparence, en vue de financer des programmes sociaux perçus comme clientélistes (*Hambre Cero* et *Usura Cero*).

Et de fait, c'est bien l'appui inconditionnel du Venezuela qui a permis au gouvernement de ne pas fléchir face aux ultimatum des coopérations étrangères lors de l'affaire des fraudes électorales de novembre 2008. Et de fait, dès le 1^{er} décembre 2008, le

président Daniel Ortega annonçait l'engagement du gouvernement vénézuélien à couvrir toutes les pertes financières occasionnées par la suspension des déboursements du groupe d'appui budgétaire pour 2008 ainsi que les projets du Millenium Challenge Account qui resteraient sans financement (Acevedo, 2008a).

Des réactions contrastées du côté des donateurs traditionnels

Au-delà du thème de la gouvernance, qui a constitué et constitue encore la principale pomme de discorde entre le gouvernement Ortega et les bailleurs, la « reprise en main » de la gestion de l'aide par les nouvelles autorités a suscité des réactions contrastées parmi les coopérateurs.

Pour sûr, la « liberté » revendiquée par la nouvelle équipe vis-à-vis des accords passés entre l'ancienne administration et les bailleurs n'a pas eu l'heur de plaire à tout le monde. *« Les plans de développement doivent s'inscrire dans la continuité pour être efficaces, or le plan d'Ortega est un plan gouvernemental qui répond à la stratégie du parti au pouvoir »*. Pour certains bailleurs, ce changement inattendu et unilatéral des règles du jeu fait l'effet d'une douche froide au sein d'un pays considéré comme un « laboratoire de l'efficacité de l'aide ».

Pour autant, et c'est important, l'attitude volontariste de la nouvelle administration, qui multiplie les propositions ou les contre-propositions dans divers domaines (éducation, aide budgétaire, assistance technique, etc.) est vue d'un bon œil par un certain nombre de représentants des bailleurs, qui estiment que même si celles-ci ne respectent pas les formes de la gestion axée sur les résultats (définition d'objectifs, d'indicateurs, d'activités, etc.), elles rompent avec la passivité du gouvernement précédent.

Comme ce coopérateur qui juge que *« le gouvernement a raison de vouloir asseoir ses priorités nationales et a tout à fait le droit que celles-ci ne soient pas celles du gouvernement antérieur »*, ou cet autre qui reconnaît que *« ce qui nous arrive est bon, parce que sous le gouvernement antérieur nous faisons et nous défaisons tout à notre guise, tandis que maintenant nous avons un véritable interlocuteur. Cet interlocuteur, le gouvernement, se trompe peut-être, mais au moins c'est un interlocuteur réel »*. Il va sans dire que les attaques régulières du nouveau gouvernement contre la coopération, qui ont parfois viré à l'insulte pure et simple, n'ont pas contribué à grossir les rangs de ces coopérateurs plus compréhensifs vis-à-vis de ce dernier.

Globalement, deux caractéristiques de la nouvelle administration posent problème à l'ensemble des bailleurs :

- Le remplacement d'une grosse partie du personnel de l'administration Bolaños, dans lequel la coopération avait beaucoup investi, par des fonctionnaires nommés sur base de critères purement politiques qui n'ont pas la même capacité managériale et technique.
- Le flux permanent d'information qui prévalait sous Bolaños a cédé la place au silence radio. L'opacité est particulièrement grande en ce qui concerne la gestion des ressources de la coopération vénézuélienne. Les demandes d'éclaircissement adressées par les coopérateurs sur les modalités de cette aide débouchent invariablement sur une fin de non recevoir.

3. Deux profils d'appropriation contradictoires

3.1. Bolaños : l'appropriation comme performance technique

1. Une amélioration limitée et fragile des capacités de planification et de gestion

Pour rappel, les nouvelles modalités de l'aide ont pour objectif ultime de remettre l'Etat en situation de formuler et de gérer des politiques publiques aux échelles nationale et sectorielle auxquelles les activités des bailleurs doivent se subordonner. Les multiples dispositifs d'harmonisation, d'alignement et de mesure des performances mis en place au Nicaragua sous l'administration Bolaños ont-ils *effectivement* donné à l'Etat les moyens de mieux maîtriser les actions de développement menées sur le territoire national ? Si la lecture des discours officiels des représentants du gouvernement et des bailleurs de l'époque incite à répondre positivement, un certain nombre de témoignages a posteriori d'acteurs centraux et d'observations livrées par des études indépendantes nous invitent à davantage de circonspection, voire à un certain scepticisme.

Persistance d'une logique de l'offre

Il convient avant tout d'avoir à l'esprit que même durant cet « âge d'or de la coordination » auquel on assimile rétrospectivement la gestion de Bolaños, l'approche programme (approche sectorielle et aide budgétaire) n'a jamais représenté qu'un pourcentage minoritaire de l'aide acheminée au Nicaragua. **L'aide projet est restée largement prédominante** tout au long de ces années.⁴⁰ Comme l'indique Mauricio Gomes Lacayo, secrétaire de la coopération étrangère sous Bolaños : « *lorsque la coopération étrangère compte pour 73% du plan d'investissement public et que seuls 20% de celle-ci correspond à des ressources de libre disponibilité, alors que 80% correspond à des projets attachés, on reste confronté aux mêmes problèmes de limitation de la liberté et de la capacité institutionnelles pour diriger son propre travail de planification et de budgétisation* » (Lacayo, 2007).

Rappelons que, bien qu'ils transitent par le Trésor national depuis l'établissement en 2001 du Compte unique du Trésor (*Cuenta Unica del Tesoro*), les projets continuent à être gérés par des équipes qui dépendent d'abord de la coopération, et sont faiblement alignés sur le PND-O, de sorte que l'image d'une administration qui « court » derrière les projets – auxquels sont associées les ressources financières et matérielles dont elle manque cruellement – n'a pas perdu de sa pertinence sous Bolaños. En d'autres termes, **la logique de l'offre** a continué à interférer avec les efforts de planification du gouvernement.

Manque de leadership

⁴⁰ La faible diminution de l'aide projet peut paraître contradictoire avec l'apparition de l'appui budgétaire général. Cela s'explique par le fait que les ressources déboursées à travers cette nouvelle modalité étaient auparavant destinées à équilibrer la balance des paiements ou à financer le Fonds social supplémentaire (Coordinadora civil et al., 2007).

En contrepoint de l'image de « champion » du processus de Paris cultivée par le gouvernement Bolaños au sein des enceintes internationales, il existe donc des indices d'un **manque de leadership** du gouvernement dans l'établissement des priorités nationales. La place importante prise par des consultants internationaux envoyés par la Banque mondiale dans le processus d'élaboration du PND-O est flagrante. Cette impression d'une faible emprise du gouvernement sur le PND-O se déduit aussi du fait qu'il a été élaboré en 2005, parallèlement à la mise au point de la matrice d'évaluation de la performance (PAM) par les donateurs impliqués dans l'appui budgétaire général, et qu'il semble qu'il ait été aligné sur la PAM davantage que l'inverse (IDD, 2006).

La réalité de la conduite des opérations par le gouvernement ne dépend donc pas seulement de la modalité d'acheminement de l'aide adoptée, car « *même lorsque les ressources des donateurs sont déboursées par le gouvernement (ndlr : aide budgétaire sectorielle et générale), leurs assignations (earmarking) et leur conditions rendent le processus décisionnel du gouvernement moins important* » (USAID, 2005). Qui plus est, l'aide budgétaire générale n'a, semble-t-il, pas été de pair avec une convergence des conditionnalités, telle que recommandée dans l'Arrangement conjoint de financement (*Joint financing arrangement*)⁴¹ signé par le gouvernement et les bailleurs membres du Groupe d'aide budgétaire. Mauricio Gomes Lacayo relève qu'« *une des choses que nous avons vues durant cette première étape de deux ans d'appui budgétaire, c'est qu'une forme de 'collage' de conditionnalités a eu lieu, que nous ne sommes pas arrivés à réduire ou à minimiser, pour réellement les convertir en engagements de gouvernement(...). Chaque bailleur rentrait avec ses propres conditions...* » (Acevedo, 2008).

Globalement, le leadership et la capacité de planification du gouvernement **varient énormément d'un secteur à l'autre**. Si ceux-ci ont clairement augmenté dans les secteurs de l'éducation et de la santé, grâce à la mise en place d'approches sectorielles (SWAps), ils demeurent largement absents dans les secteurs de l'eau, des transports, des travaux publics ou de l'agriculture. L'amélioration de la situation dans la santé et l'éducation est notamment le résultat de l'alignement des procédures des bailleurs sur celles du gouvernement, qui a allégé la charge administrative pesant sur les fonctionnaires. Elle est aussi liée aux programmes de renforcement institutionnel dont ont bénéficié ces ministères. Ces programmes ont cependant eu une contrepartie : les ministères « renforcés » ont tendance à privilégier la collaboration avec les bailleurs sur leur relation avec les institutions centrales du gouvernement (Ministère des finances et Secrétariat présidentiel pour la stratégie et la coordination), ce qui a affecté la coordination intersectorielle

La **coordination entre les institutions gouvernementales** est toujours déficiente, bien que l'aide budgétaire contribuerait à l'améliorer. Depuis plusieurs années, on constate une déconnexion entre les ministères et le Ministère des finances d'une part, et entre ce dernier et le secrétariat technique de la présidence (SECEP) en charge de la planification globale (PND-O) et de la programmation de l'investissement public d'autre part. Les bailleurs eux-mêmes, du fait du poids de leurs projets dans les activités des ministères, portent une lourde responsabilité dans cette fragmentation gouvernementale.⁴² Une désarticulation qui se

⁴¹ « *The Donors will establish bilateral arrangements that are compatible with the spirit and provisions of this JFA and will refrain, (...), from setting conditions in their bilateral arrangements, which contradict or diverge from, or add conditions contrary to the spirit of this JFA.* »

⁴² Notons également la persistance d'une logique de compétition entre institutions gouvernementales pour la captation des projets et des ressources qui les accompagnent. Lorsque plusieurs agences gouvernementales

vérifie parfois à l'intérieur d'un même ministère.⁴³ On constate cependant que le renforcement financier du processus budgétaire national (grâce à l'appui budgétaire) contrecarre ces tendances centrifuges et amène progressivement les ministères à se tourner à nouveau vers le Ministère des finances davantage que vers les donateurs (USAID, 2006).

La cause principale du manque de leadership du gouvernement Bolaños réside dans **l'absence de débat national** autour de l'établissement des priorités du PND. « *Le plan de Bolaños était un plan de gouvernement et non un plan de nation* ». Cette tendance technocratique de l'administration Bolaños s'explique pour une bonne part par ses rapports conflictuels avec les forces politiques dominantes au Nicaragua et par la superficialité de sa relation avec la société civile. Le manque d'adhésion interne à son programme et les choix stratégiques qui en ont découlé, l'ont placée dans une position de faiblesse vis-à-vis des bailleurs qui l'a obligée à se soumettre aux agendas de développement (parfois conflictuels) de ces derniers.

Persistance des coûts de transaction et faible prévisibilité de l'aide

De l'avis de plusieurs acteurs et observateurs de l'expérience nicaraguayenne, le volume d'aide transitant par les nouvelles modalités n'a pas constitué une masse critique suffisante pour compenser les **coûts de transaction** entraînés par le maintien de la modalité projet. De fait, d'une part le nombre de projets n'a pas vraiment diminué, d'autre part la majorité de ces projets ont continué à être administrés suivant des procédures de passation des marchés, de reportage et d'audit propres à chaque bailleur. Le « fardeau » de l'aide n'a donc pas diminué pour l'administration. Malgré les efforts gouvernementaux en matière de transparence, le gros des bailleurs a continué à se détourner des systèmes nationaux : d'après l'enquête CAD-OCDE 2006 de suivi de la Déclaration de Paris, seuls 28% des passations de marché ont été effectuées au moyen des systèmes nationaux.

Sans compter les innombrables missions (plus de 300 par an) qui ont continué à monopoliser une part considérable du temps des cadres des administrations. Le rapport du cinquième et dernier forum de coordination de la coopération remarque que « *des missions conjointes sont réalisées dans plusieurs secteurs* », mais que « *cela ne réduit pas la charge sur le gouvernement* ». En cause, le fait que les missions sont devenues plus complexes et que certains participants continuent à solliciter des informations supplémentaires, voire à mener des missions individuelles (MINREX, 2006).

Non seulement les coûts de transaction liés à l'aide projet n'ont pas diminué, mais à ceux-ci sont venus s'ajouter des coûts supplémentaires, liés à la mise en place des nouvelles modalités d'aide, notamment l'aide budgétaire. L'aide budgétaire générale, par exemple, si elle a entraîné une diminution de certains coûts – grâce à l'utilisation des systèmes nationaux et à la collectivisation du suivi et de la négociation avec les bailleurs – en a généré des nouveaux, liés aux négociations politiques et techniques de haut niveau entre bailleurs et gouvernement autour des réformes de la gestion publique.

sont censées administrer un même secteur, ces tendances centrifuges constituent un obstacle de taille au développement d'une approche sectorielle (cas du PRORURAL dans le secteur rural) (GDPRD, 2007).

⁴³ Le ministère de l'agriculture, par exemple, est écartelé entre une approche favorable aux petits agriculteurs, promue par la CE, les donateurs européens bilatéraux et le PNUD et une approche de soutien aux grandes exploitations tournées vers l'exportation, supportée par USAID et d'autres.

Le **manque de prévisibilité** des ressources de la coopération a continué à handicaper les fonctions de budgétisation et de planification du gouvernement durant la période Bolaños. En 2005, sur les 549 millions de dollars programmés par les bailleurs, seuls 418 millions ont été effectivement déboursés. Les financements liés à des engagements de déboursement pluriannuels (dans le cadre des fonds communs, de l'aide budgétaire et certains projets) représentent une fraction de l'aide trop réduite pour augmenter la portée des exercices de programmation pluriannuelle dans le cadre des CDMT sur la réalité des dépenses. Le pilotage à vue, en fonction des signaux (souvent changeants et contradictoires) des bailleurs, reste largement de mise.

L'aide budgétaire générale n'a pas démontré une plus grande prévisibilité que l'aide projet. En effet les déboursements sont subordonnés à la capacité du gouvernement à remplir les conditions prévues dans l'Arrangement conjoint de financement signé avec le Groupe d'appui budgétaire.⁴⁴ Il s'en est suivi un risque de suspension ou de report du déboursement qui « *réduit les capacités de planification des ministères et les oblige à ajuster en permanence leurs dépenses, ce qui détourne l'attention des gestionnaires de la mise en œuvre des plans* » (IDD, 2006).

La question nodale des capacités de l'administration

Le manque de capacité administrative, technique, financière et d'évaluation des institutions nicaraguayenne est, avec le risque fiduciaire, l'argument le plus régulièrement avancé par les bailleurs pour justifier la lenteur du transfert des responsabilités de gestion de l'aide à l'Etat nicaraguayen. Mis à part dans l'éducation et la santé, les ministères manquent de personnel qualifié pour « absorber davantage de projets », c'est-à-dire reprendre les fonctions de conception, de mise en œuvre et de suivi des projets assumées par les bailleurs. L'argument des faibles capacités de gestion est également mobilisé pour expliquer la lenteur du passage de l'aide projet à l'aide programme (approche sectorielle et aide budgétaire), car la mise en œuvre des politiques globales (PND-O) ou sectorielles - conception, budgétisation, négociation avec les bailleurs et suivi - exige davantage d'expérience (senior staff) que dans l'approche projet. Cette faiblesse des administrations a trois sources, dont les effets combinés ont eux un impact délétère sur l'administration :

- les accords avec le FMI, qui ont entraîné une compression de la masse salariale de la fonction publique et interdisent depuis lors qu'elle n'excède un certain pourcentage du budget national⁴⁵ ;
- la forte présence subséquente de l'aide extérieure – sous la forme d'agences officielles et d'ONG –, qui ont recruté parmi les meilleurs cadres locaux en vue de gérer leurs activités ;
- le taux important de turn-over de la fonction publique, lié à sa forte politisation, qui empêche qu'un processus de capitalisation des expériences ait lieu au sein des administrations.

⁴⁴ Ainsi, en juin 2005, presque immédiatement après l'adoption de l'Arrangement conjoint de financement, le Groupe d'appui budgétaire décide de suspendre ses déboursements au Nicaragua, du fait du retard dans l'approbation d'une série de lois prévues dans l'accord avec le FMI.

⁴⁵ « Depuis 1992, le Nicaragua a signé quatre programmes avec le FMI. Dans le cadre de la conditionnalité associée à ces programmes se dégage l'accent mis sur une réduction maximale de la croissance de la masse salariale nominale du gouvernement. (...) Il en est résulté une politique drastique de gel salarial combinée à une réduction de l'emploi public. La rubrique correspondant à la 'dépense et soldes en salaires' du gouvernement est passée de 30% des dépenses totales du gouvernement en 1992 à 17% en 1997 » (Acevedo, 2007).

Ce diagnostic a également suscité la mise en place par les bailleurs et le gouvernement d'un certain nombre de programmes de renforcement institutionnel. Dans les cas de la santé et de l'éducation – les ministères « sociaux » privilégiés par beaucoup de bailleurs dans la lutte contre la pauvreté –, ces efforts ont indéniablement donné des résultats. Ces programmes de « *capacity building* » connaissent cependant deux grandes limites, qui réduisent la portée et la viabilité de leurs effets sur le gouvernement.

D'une part, ils sont concentrés sur les secteurs, voire les sous-secteurs, qui intéressent les donateurs. Il n'existe pas de programme global, visant un renforcement équilibré de l'ensemble des composantes et des fonctions du gouvernement. Et d'autre part, ces programmes de renforcement sous Bolaños ont généralement pris la forme d'une fourniture d'assistance technique – c'est-à-dire l'insertion au sein des ministères d'experts locaux ou internationaux chargés des fonctions stratégiques pour la bonne exécution des projets et des programmes (Pineda et Schulz, 2008 ; IDD, 2006) – davantage que d'un investissement dans la formation du personnel des ministères (ce qui s'explique aussi par la forte rotation de ce personnel).

2. Un gouvernement dominé par la coopération

Nous l'avons dit, l'intensité de la coopération entre le gouvernement Bolaños et la coopération trouve moins son origine dans une adhésion de ce premier à la philosophie de l'efficacité de l'aide qu'à une stratégie politico-institutionnelle motivée par un manque cruel de soutien à l'intérieur de la société politique nicaraguayenne. C'est d'abord ce besoin pressant d'appuis politiques et financiers de la coopération qui explique la bonne disposition du gouvernement vis-à-vis des propositions des bailleurs. Les mécanismes d'alignement et d'harmonisation nés de cette complicité « forcée » sont fortement marqués par ce rapport de force défavorable au gouvernement nicaraguayen. Leur mise en place a sans doute aidé à moderniser certains aspects des processus budgétaires et à rationaliser certaines politiques sectorielles. Elle aura surtout permis aux bailleurs de fond de renforcer leur tutelle sur les processus décisionnels internes à l'Etat – par l'intermédiaire des différentes instances de dialogue politique – et d'intensifier leur présence au sein de l'administration – par l'intermédiaire des experts en charge de la mise en œuvre des projets ou des programmes sectoriels.

Tout d'abord, le PND-O a été révisé par des experts internationaux de la Banque mondiale qui ont rédigé la première ébauche. Il reflète donc davantage la vision que ces bailleurs ont du développement du Nicaragua que celle du gouvernement. L'influence des bailleurs provient également du fait que le processus d'élaboration du PND-O a été influencé par l'Arrangement conjoint de financement (JFA) entre le Groupe d'appui budgétaire et le gouvernement, élaboré à la même période. Il apparaît donc que c'est le PND-O qui s'est aligné sur l'agenda des bailleurs, rendant le processus d'appropriation largement fictionnel.

Les nouvelles modalités d'aide, en particulier l'aide budgétaire générale, si elles ont donné au gouvernement une certaine flexibilité dans l'affectation des ressources, ont entraîné un renforcement sans précédent de la force et du niveau des conditionnalités. Les conditions liées à l'aide budgétaire sont reprises dans le JFA, qui prévoit des principes fondamentaux et une Matrice d'évaluation de la performance (PAM). Ce dispositif permet aux membres du groupe d'appui budgétaire d'évaluer avec précision l'évolution globale des politiques dans différents domaines (gestion publique, macro-économie, gouvernance, politiques sociales, etc.) et de relancer le gouvernement lors des dialogues politiques qui ont lieu deux fois par an,

en se servant du poids de leur financement dans le budget national comme d'un levier pour inciter le gouvernement à « prendre les bonnes décisions ».

Parmi les critères d'évaluation de cette PAM, figurent l'équilibre macro-économique et le respect des conditions liées aux accords avec le FMI. Comme indiqué plus haut, en juin 2005, le retard dans l'approbation d'une série de loi prévues dans l'accord avec le FMI a entraîné une suspension du déboursement de l'appui budgétaire général. Ce dernier réduit donc sérieusement les marges de négociation du gouvernement face aux organismes financiers internationaux (Acevedo, 2008b).

L'immixtion des bailleurs dans les processus politiques internes à l'Etat est d'ailleurs un des objectifs avoués de l'aide budgétaire générale. Le rapport sur l'aide budgétaire générale au Nicaragua commandité par les bailleurs du CAD le reconnaît sans détours : « *l'aide budgétaire générale, grâce au JFA, offre aux bailleurs la possibilité d'influencer le processus d'élaboration des politiques, de même que les politiques elles-mêmes, là ou peu de donateurs auraient pu le faire individuellement* » (IDD, 2006). Sous Bolaños, la combinaison du dialogue politique et du système des conditionnalités/indicateurs du JFA a donc contribué à institutionnaliser l'intromission des donateurs dans des domaines relevant normalement de la souveraineté nationale, en vue de forcer l'adoption des politiques qu'eux-mêmes jugeaient bonnes pour le Nicaragua.

3. Une participation formelle de la société civile

Dans quelle mesure l'adoption des nouvelles modalités de l'aide a-t-elle favorisé une plus grande participation de la société civile à la définition des politiques globales et sectorielle ? Durant la période Bolaños, cette participation a été faible et peu systématique, mais la société civile a tout de même pu compter sur une certaine ouverture de la part du gouvernement. D'après une représentante de la société civile, « *avec Bolaños il y avait des portes d'entrée, même si beaucoup d'espaces de consultation étaient davantage des coquilles vides* ».

A l'actif du gouvernement Bolaños, la mise à disposition du public d'une partie des informations sur les fonds de la coopération et l'adoption de la « Loi de participation citoyenne », promue depuis plusieurs années par les organisations de la société civile. Celle-ci donne un cadre juridique à des instances de consultation de la population à plusieurs niveaux : Conseil de planification économique et social (CONPES) à l'échelle nationale, Conseils de développement départementaux et Comités de développement municipaux. Cette adoption a été célébrée comme une grande conquête par les ONG de la mouvance « indépendante » de la société civile. L'effectivité de cette participation n'a cependant pas été automatique.

En effet, l'existence de ce dispositif de consultation n'a pas permis à la société civile de peser réellement sur l'élaboration du Plan national de développement (PND) de Bolaños. Il a surtout servi à valider une stratégie concoctée pour l'essentiel par et par les représentants des grandes entreprises et la coopération. C'est pourquoi la société civile le considère comme « un plan de gouvernement » davantage qu'un « plan de nation ». De même, la société civile a bien été invitée aux différents Forums annuels de coordination (2002-2006), ainsi qu'à la mise en place des différentes tables rondes sectorielles et sous-sectorielles, mais leur participation à ces dernières a essentiellement été envisagée sous l'angle de l'information et de la consultation. Pour autant, les ONG indépendantes envisageaient cette participation relativement superficielle et instrumentale comme une première étape, que des combats

ultérieurs devaient permettre d'approfondir, afin de peser réellement sur la formulation des politiques.

Le fonctionnement à huis-clos du Groupe d'appui budgétaire dénote avec ces ouvertures timides des tables rondes sectorielles. Ses réunions ne sont ouvertes qu'aux représentants des bailleurs et du gouvernement, alors que la discussion et l'approbation du budget sont l'affaire des parlementaires, et le contenu des échanges n'a fait l'objet d'aucune publicité. Le dialogue politique à ce niveau pèse pourtant sur une série d'aspects essentiels en termes de gouvernance, d'orientation macro-économique et de développement social. On assiste donc à ce niveau à un détournement de la responsabilité démocratique.

3.2. Ortega : l'appropriation comme « rétablissement de l'Etat national »

1. Plus de leadership, moins de compétence technique ?

On l'a vu, l'attitude des bailleurs vis-à-vis du travail de la nouvelle administration est contrastée. Certains estiment que le gouvernement gâche le travail de planification effectué les années précédentes et que ses nouveaux plans n'ont pas les qualités techniques requises pour leur opérationnalisation et leur suivi, tandis que d'autres estiment qu'ils ont enfin des interlocuteurs qui savent ce qu'ils veulent et qui avancent des initiatives. Les uns et les autres regrettent le manque de professionnalisme des nouveaux fonctionnaires et l'opacité de l'administration.

Cette opacité de l'administration, l'absence de données fiables et l'extrême polarisation des témoignages rendent difficile l'établissement d'un diagnostic précis quant à la maîtrise par le gouvernement des programmes financés par l'aide. Globalement, deux constatations peuvent cependant être tirées des observations disponibles :

1) le nouveau gouvernement fait preuve de davantage de leadership que son prédécesseur – en formulant ses programmes avec plus d'indépendance et en imposant ses priorités (« à prendre ou à laisser ») aux coopérations. Cette **tentative d'affirmation d'une logique de la demande** se vérifie notamment dans le fait que le PNDH, malgré ses lacunes techniques, a été élaboré indépendamment des bailleurs. On peut également citer l'exemple de l'éducation, où la première mesure du gouvernement a consisté à abolir l'autonomie des établissements d'éducation, adoptée sous les conseils de la Banque mondiale, à garantir la gratuité scolaire (inscription et matériel) et à mettre en place un processus de transition de l'éducation publique-privée (1993-2006) vers l'éducation publique-publique (Jané, 2008).

2) mais cette dynamique d'affirmation politique du gouvernement a été de pair avec une politisation de l'administration qui a entraîné une baisse des compétences techniques et de gestion au sein de cette dernière. Cette dernière affirmation, doit cependant être relativisée à deux niveaux :

- d'une part, il existe également des représentants des bailleurs qui estiment que l'approche de la nouvelle administration dans certains secteurs est moins formelle et davantage orientée sur le qualitatif (il s'agit moins de faire du chiffre pour satisfaire le bailleur) ;
- d'autre part, le constat d'une baisse du niveau de l'administration repose surtout sur les témoignages des bailleurs de l'aide « traditionnelle », or il semble que les fonctionnaires les plus compétents aient été affectés à la gestion de l'aide vénézuélienne.

Il aurait d'ailleurs été intéressant de disposer de davantage de données permettant de préciser les caractéristiques de la gestion de cette aide vénézuélienne. On peut cependant faire l'hypothèse que l'absence de conditionnalités et le peu de suivi de la part de la coopération vénézuélienne ont réduit les coûts de transaction associés à cette aide – et donc permis à l'administration de se concentrer davantage sur la mise en œuvre des programmes que sur la gestion de la relation avec les financeurs extérieurs –, mais ils ont aussi ouvert la porte à un usage potentiellement clientéliste des ressources drainées (cas des programmes *Hambre cero* et *Usura Cero*).

Du reste, le gouvernement reconnaît lui-même l'existence de difficultés dans l'exécution des projets et des travaux publics :

- 1) manque de coordination entre les institutions ;
- 2) fragilité dans les processus de planification et de programmation des phases distinctes de l'exécution des projets de la part de certaines institutions ;
- 3) problèmes au niveau de la passation de marchés publics ;
- 4) déficiences dans l'administration des contrats ;
- 5) retards dans les redditions de comptes au Ministère des finances.

Combinée au maintien de la compression salariale, ces dysfonctionnements de l'administration (qui sont pour une part le résultat de sa politisation) et la non-croissance de ses effectifs suite au renouvellement du contrat avec le FMI indiquent que **la capacité d'absorption de l'Etat nicaraguayen ne s'est pas améliorée.**

2. Un souverainisme aux accents opportunistes

Autant le gouvernement Bolaños était ouvert et conciliant avec les représentants de la coopération, autant celui d'Ortega n'aura de cesse de refouler une influence qui, dans sa vision, porte atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale. D'emblée, il affirme sa volonté de transformer en profondeur les relations entre le Nicaragua et les bailleurs de fonds étrangers. On l'a dit, la posture combative du gouvernement est rendue possible par une moindre dépendance à l'égard de la coopération traditionnelle : d'une part, il bénéficie de l'appui ou de la bienveillance relative de l'Assemblée nationale et des autres institutions nationales, d'autre part, la coopération vénézuélienne se présente comme une alternative dépourvue d'exigences en matière d'affaires intérieures.

Dans la vision d'un de ses principaux idéologues, Orlando Núñez Soto, la mission du gouvernement FSLN consiste à « *recupérer l'Etat national* » après près de vingt ans de « *privatisation, de corruption et de dénationalisation de l'économie* ». L'une des manifestations de cette « dénationalisation » réside dans le fait que la coopération externe a progressivement commencé à administrer des institutions publiques nationales rendues exsangues par le remboursement de la dette extérieure. La réhabilitation de la souveraineté nicaraguayenne passe donc notamment par une émancipation de la tutelle des bailleurs de fonds et par l'indépendance vis-à-vis des organismes internationaux.

Concrètement, cette attitude militante du nouveau gouvernement se manifeste par une rhétorique agressive vis-à-vis de la coopération traditionnelle, qualifiée d'entreprise néocoloniale, par le remerciement des experts financés par la coopération pour travailler avec les ministères et par une fermeture aux dialogues politiques portant sur des thèmes considérés comme purement « nationaux ». Les thèmes liés à la gouvernance démocratique (transparence dans la gestion des fonds, séparation des pouvoirs, participation de la société civile,

transparence des élections) sont ceux au sein desquels le gouvernement tolère le moins l'intervention des bailleurs.

Paradoxalement, nous l'avons vu, cette attitude ouvertement conflictuelle coexiste avec des dynamiques coopératives entre fonctionnaires et gestionnaires de l'aide, notamment au niveau des approches sectorielles. Ainsi qu'avec un grand intérêt du gouvernement pour l'aide budgétaire. En vérité, il semblerait que la communication excessive et parfois contradictoire du gouvernement traduise une stratégie consistant à « remettre la coopération à sa place », c'est-à-dire hors des espaces de souveraineté de l'Etat, tout en continuant à obtenir ses fonds, présentés comme un « dû » étant donné la dette historique du Nord vis-à-vis du Nicaragua.

Pour beaucoup de représentants au sein de la société civile et de la communauté des bailleurs, le discours nationaliste du gouvernement est purement instrumental et sert essentiellement à justifier le projet présidentiel de concentration maximale du pouvoir. « *Le gouvernement a juste besoin d'argent pour affirmer son pouvoir à tous les niveaux* » (un bailleur).

Et de fait, la rhétorique souverainiste et anti-néolibérale du gouvernement est passablement contradictoire avec son empressement, dès le début de l'année 2007, à signer un nouvel accord avec le FMI. Celui-ci contient les mêmes engagements – à donner la priorité au remboursement de la dette extérieure, à ne pas augmenter la masse salariale de la fonction publique, à garantir un climat attractif aux investisseurs étrangers, etc. – qui enferment le gouvernement dans le même schéma typiquement néolibéral que son prédécesseur.

La décision de sacrifier l'autonomie politique du pays en matière de stratégie de développement s'explique par le fait que le déboursement d'une bonne partie des fonds de la coopération externe dépend des signaux positifs envoyés par le FMI. Or, gouvernement révolutionnaire ou pas, le budget national continue à dépendre lourdement de la coopération traditionnelle. L'orthodoxie a été d'autant plus envisageable que la gestion « parallèle » des ressources vénézuéliennes devait lui permettre d'augmenter les dépenses sociales (et de les gérer essentiellement sur un mode clientéliste), en vue de compenser les conséquences politiques négatives (qui ont notamment pris la forme de manifestations de professeurs) de la poursuite de l'austérité budgétaire.

Pour le gouvernement Ortega, la stratégie a donc consisté à cumuler les gains en jouant sur deux tableaux. La « quête d'un socialisme du 21^e siècle » dans les interactions avec le Venezuela, l'accent sur la « responsabilité financière » dans les négociations avec le FMI, la « lutte contre l'impérialisme » face à la population nicaraguayenne, le « respect des investisseurs » face aux multinationales américaines désireuses d'investir dans les *maquilas*, le tourisme ou l'agro-industrie.

3. Guerre à la société civile indépendante

Si le projet de « rétablissement de l'Etat national » (et de centralisation du pouvoir...) mené par le gouvernement Ortega n'est pas compatible avec le maintien du droit de regard « externe », il sera moins tolérant encore avec le droit de regard « interne », celui auquel prétend une partie de la société civile. Dès le début de son mandat, la nouvelle administration se lance dans une critique frontale de cette société civile politisée qui revendique son

autonomie et qui ne s'identifie pas à son gouvernement. Le président lui reproche d'être financée par « les agents du renseignement étranger » pour déstabiliser son gouvernement.

Face à cette société civile qu'il qualifie de « société civile de notables », le gouvernement oppose une société civile « d'orientation populaire », qui représente plus légitimement le peuple. En vue de marginaliser la première, le gouvernement met sur pied les Conseils de pouvoir citoyen (CPC – Consejo de Poder Ciudadano). Le décret n°112-2007 qui crée ces CPC leur donne pour mission de permettre aux différents secteurs sociaux du pays « *de participer au développement intégral de la nation de manière active et directe et d'appuyer les plans et politiques du Président de la République qui poursuivent cet objectif* ». Très officiellement donc, les CPC visent à mobiliser la société en faveur des actions du président. Cet objectif est d'autant plus clair que le cabinet national des CPC est présidé par Daniel Ortega et coordonné par son épouse.

Dans le schéma promu par le gouvernement, les CPC ont le monopole de la représentation de la société civile. Ils constituent l'armature d'un système de « démocratie directe » qui vise à remplacer le dispositif de « démocratie participative » ouvert et pluriel (et donc non contrôlable) prévu par la loi de participation citoyenne. Qui plus est, ces mêmes CPC vont servir de relais du gouvernement dans la mise en œuvre de ses programmes sociaux « *Hambre Cero* » et « *Usura Cero* ». En effet, pour bénéficier de ces programmes, les Nicaraguayens doivent s'adresser au CPC de leur village ou de leur quartier qui examine leur demande. Il va sans dire que l'adhésion au FSLN est un argument décisif. Cette distribution « partisane » a donc pour corollaire l'élargissement et le renforcement de la base électorale du FSLN.

D'après les organisations de la société civile autonome, cette politique est en contradiction totale avec les principes de citoyenneté et d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et économiques, qui fondent l'action de la société civile, telle qu'elles se la représentent. Elle menace de favoriser la formation d'un « Parti-Etat » et d'étouffer toute voix autonome au sein de la société civile. D'autant que ce mouvement suscité depuis le gouvernement s'accompagne d'un discours plutôt violent à l'endroit des organisations qui expriment leurs inquiétudes face à ce qu'elles considèrent comme une dérive. Le gouvernement va également multiplier les pressions sur les agences d'aide pour qu'elles cessent de financer cette société civile indocile. Les critiques s'accompagnent progressivement de menaces et d'intimidations juridiques, qui elles-mêmes sont suivies de manifestations.

Le bras de fer a ceci de paradoxal qu'il oppose pour l'essentiel l'actuel président sandiniste à d'anciennes organisations et leaders sociaux d'obédience sandiniste qui se sont progressivement autonomisés du FSLN depuis sa défaite électorale de 1990 et son absence de démocratisation interne ces 20 dernières années. Au risque, pour ces derniers, d'affaiblir le gouvernement Ortega et de « faire le jeu de la droite nationale et internationale » ; c'est en tout cas ce que le président a beau jeu de leur reprocher.

Pour cette société civile dans la ligne de mire du pouvoir, la coopération étrangère est de plus en plus envisagée comme une alliée stratégique dans un dossier qui prend le pas sur tous les autres, celui de la dérive autoritaire de la présidence de Daniel Ortega et des risques qui pèsent sur leur survie en tant qu'organisations autonomes. On assiste courant 2008 à une convergence de plus en plus nette des discours de la société civile autonome et de la majorité des coopérations contre les pratiques non démocratiques du gouvernement.

Plusieurs représentants de cette société civile estiment que les bailleurs de fonds sont trop timides, trop diplomatiques et devraient utiliser la conditionnalité démocratique prévue dans leurs accords de coopération pour exercer une pression plus vigoureuse sur le gouvernement. La menace d'une suspension des appuis budgétaires sera agitée dès le 15 octobre 2008, pour cause de « *préoccupation croissante en rapport avec le thème des élections libres et justes et suite aux tensions récentes surgies en rapport avec les actions de la société civile* » (Acevedo, 2008b). Menace qui sera mise à exécution un mois plus tard suite aux soupçons de fraude lors des élections municipales.

4. Conclusions et recommandations pour le Nicaragua

Le Nicaragua offre un cas d'école intéressant en matière de réformes de la gestion de l'aide. En effet, rares sont les gouvernements des pays aidés qui ont été aussi loin que celui de Bolaños dans la mise en pratique des principes de l'efficacité de l'aide. Fin 2006, le Nicaragua était considéré comme un « laboratoire de l'efficacité de l'aide », suscitant curiosité et intérêt au sein de la communauté des experts de l'aide au développement (Schulz, 2007). La mise sur pied en quelques années d'un dispositif complexe de concertation et de convergence composé de tables de concertation multiples, d'approches sectorielles (SWAps), de fonds communs et d'un groupe d'appui budgétaire semblait avoir fermement engagé le Nicaragua sur la voie d'une autre coopération. Si l'aide budgétaire demeurait minoritaire, ses effets bénéfiques se faisaient déjà sentir, et plusieurs coopérations, dont la CE, étaient décidées à en faire leur principal mode d'acheminement dans les années suivantes. D'aucuns voyaient déjà le Nicaragua entré dans l'ère « post-projets ».

Deux ans plus tard seulement, en décembre 2008, l'aide projet est redevenue la seule modalité d'aide envisageable pour les donateurs toujours présents au Nicaragua. La délicate architecture de coopération mis en place par l'administration Bolaños est à moitié détruite, à moitié défigurée. Le dialogue fluide et continu a cédé la place au silence, entrecoupé de dialogues de sourds et d'ultimatums. Faut-il mettre ce revirement uniquement sur le compte du type de gouvernance – centralisée, opaque, autoritaire – privilégié par le nouveau gouvernement ? Cette explication nous paraît un peu courte.

En vérité, les progrès exceptionnels accomplis par l'agenda de l'efficacité de l'aide sous Bolaños sont dus à des circonstances politiques elles-mêmes exceptionnelles. La bonne disposition du président envers la coopération n'était pas seulement motivée par son adhésion aux « principes de Paris » ; elle résultait aussi, et sans doute davantage, du calcul stratégique réalisé par un gouvernant fragilisé par son isolement complet sur la scène politico-institutionnelle nicaraguayenne. Dès le moment où le gouvernement Bolaños a décidé de fonder toute sa stratégie de gouvernement sur le rapprochement avec la coopération, les conditions politiques étaient rassemblées pour que la collaboration entre les deux parties se développe dans un environnement essentiellement technique et dépolitisé. Un environnement idéal pour avancer dans le « *reengineering* » des modalités et des procédures de la relation d'aide, en ce qu'il avait largement évacué les questions de pouvoir, mais un environnement artificiel et non durable au-delà du mandat de Bolaños.

D'aucuns estiment qu'en refusant d'endosser les engagements de son prédécesseur, Daniel Ortega a « remis du rapport de force » dans une relation qui se développait sur un registre essentiellement technique (remplir les différents « *benchmarks* » et autres indicateurs de résultats). Il serait plus juste de dire qu'**Ortega a refusé un langage technique qui masquait un rapport de force défavorable au gouvernement nicaraguayen et qui institutionnalisait un droit de regard de la coopération sur les faits et geste de l'administration.** Les discours sur le partenariat et les rapports horizontaux entre

gouvernement et bailleurs sous l'ère Bolaños tiennent du mythe : l'administration Bolaños était dans une position de faiblesse face à la coopération, car elle en était extrêmement dépendante. Cette position de faiblesse l'a amené à passer une série d'accords avec des collectifs de bailleurs qui ont littéralement « conditionné » son action publique dans un nombre impressionnant de domaines, comme le reconnaissait un bailleur : « *sous le gouvernement antérieur (ndlr : de Bolaños), nous faisons et nous défaisons tout à notre guise* ».

L'examen du scénario nicaraguayen nous permet de formuler une série de recommandations à l'intention des bailleurs. Elles tournent essentiellement autour des caractéristiques que devrait présenter le processus d'appropriation afin de constituer le fondement d'une réforme démocratique, et donc durable, de la gestion de l'aide.

Respecter l'autodétermination des Etats

La notion d'appropriation est ambiguë : vise-t-elle à ce que l'Etat aidé s'approprie des politiques jugées « bonnes » par les bailleurs de fonds ou à ce qu'il détermine lui-même, sur un mode autonome, ses objectifs de développement et les stratégies pour les atteindre ? La majorité des coopérations continue à vouloir « imposer » ou « faire passer » leurs priorités aux Etats qu'elles financent. Aussi bonnes soient-elles, ces recommandations et autres conditionnalités, lorsqu'elles ne correspondent pas à des options politiques internes librement déterminées, ont le double défaut d'interférer avec les processus démocratiques internes, voire de les supplanter, et donc de les délégitimer, et d'impulser des politiques non durables pour ne pas correspondre à un degré d'engagement politique suffisant sur le long terme.

Déconnecter l'aide des accords du FMI

Qui plus est, le fait que beaucoup de bailleurs subordonnent leur décision de débloquer les fonds au respect des conditionnalités macro-économiques, et donc accentuent le poids de ces conditionnalités, est en contradiction totale avec leur engagement à lutter contre la pauvreté. Les recommandations du FMI ne visent pas la poursuite des objectifs de lutte contre la pauvreté, mais le respect d'une certaine politique macro-économique qui n'est pas compatible avec les immenses investissements sociaux qu'exige la lutte contre la pauvreté dans un pays comme le Nicaragua.

Le blocage de la masse salariale à un pourcentage fixe du budget national, imposé par le FMI, est un obstacle à la revalorisation des salaires des instituteurs, ce qui a un impact dévastateur sur la qualité de l'enseignement. Or ce blocage tient davantage de la doctrine économique que de l'équilibre macro-économique, en ce qu'il vise surtout à empêcher que l'augmentation du salaire des professeurs n'ait un « effet de démonstration » sur les autres salaires, ce qui risquerait de faire perdre au pays ce que le fonds estime être son principal avantage compétitif : le faible coût de sa main-d'œuvre (Acevedo, 2007).

Promouvoir une appropriation participative

L'appropriation est trop souvent considérée par les bailleurs (et les dirigeants) comme un processus purement technique devant se dérouler entre les représentants des bailleurs et les représentants des gouvernements. Les stratégies de développement sur lesquelles ces processus débouchent pâtissent régulièrement d'un manque d'adhésion des autres acteurs nationaux (députés, syndicats, fédérations de coopératives, ONG, associations

professionnelles, etc.), d'un manque de légitimité interne, et donc d'un manque de durabilité. Le peu de réactions suscitées par le rejet du PND de Bolaños par l'administration Ortega illustre les limites de cette appropriation strictement gouvernementale.

Il est vrai cependant que la quête d'une appropriation « large », donc incluante, est un processus long et difficile, car elle exige de convoquer des acteurs aux intérêts divergents, en particulier dans une société aussi polarisée que celle du Nicaragua. Il est vrai aussi que l'impulsion de cette consultation dépend d'abord du degré d'ouverture du gouvernement au débat public. Il est cependant tout aussi vrai qu'il existe des tendances au sein des coopérations à privilégier des modes de négociation fermés et peu transparents qui contribuent à exclure des acteurs sociaux de premier plan des processus de décision, ou à ne pas les inclure formellement, voire à les instrumentaliser.

Renforcer les capacités de l'administration.

L'expérience nicaraguayenne a ceci d'intéressant qu'elle montre que les nouvelles modalités de l'aide entraînent de nouveaux défis pour l'administration. Celle-ci est progressivement soulagée d'une partie des coûts de transaction liée à l'aide projet (bien que celle-ci demeure majoritaire), mais doit absorber de nouvelles responsabilités liées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes sectoriels. Cette évolution, désirable dans l'absolu, est hautement problématique dans le contexte de pénurie de ressources humaines qualifiées des administrations nicaraguayennes.

Durant le gouvernement Bolaños, ces carences ont essentiellement été compensées par l'affectation d'experts internationaux au sein des administrations nationales. Cette solution n'est bien sûr pas viable. La vraie solution passe par une augmentation du nombre de cadres qualifiés capables d'assumer ces tâches de programmation. Pour ce faire, l'administration doit avoir les moyens de proposer des postes à ces cadres qui soient aussi attractifs que ceux des bureaux de consultance et autres gestionnaires privés du développement. Un scénario qui exige de remettre en question les politiques budgétaires imposées par le FMI.

CONCLUSIONS FINALES : POUR UNE APPROPRIATION DEMOCRATIQUE

Cette étude avait pour objectif de mesurer l'impact de la mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide sur l'appropriation par les pays de leur stratégie de développement, concept d'appropriation pris sous le triple angle des capacités de mise en œuvre, de l'autonomie politique des Etats et de la participation de la société civile. Nous voulions tenter d'apporter des réponses à cette question en tenant compte de la complexité des jeux d'acteurs qui se déploient autour de la mise en place de ces nouvelles modalités d'acheminement de l'aide. Au-delà des discours consensuels tenus par les protagonistes concernés, nous avons essayé d'identifier les stratégies adoptées par les uns et les autres afin d'orienter ces réformes dans un sens jugé favorable à leurs intérêts.

Cette grille de lecture nous a permis de faire émerger trois profils d'appropriation passablement différents : appropriation fantôme ou fictive au Niger, appropriation technocratique dans le Nicaragua d'Enrique Bolaños et appropriation autoritaire dans le Nicaragua de Daniel Ortega. Elle nous a également permis de remettre de la complexité dans une problématique qui est trop souvent envisagée sous son seul angle technique. Il s'avère en effet que la seule possession par les gouvernements de programmes opérationnels axés sur les résultats soit un indicateur bien pauvre pour mesurer la qualité de l'appropriation d'une stratégie de développement par un pays.

Une appropriation effective doit être bien plus que cela. Elle doit d'abord être le résultat d'un débat démocratique le plus large possible à l'intérieur du pays concerné, qui permette aux acteurs sociaux représentatifs de peser sur la définition des priorités de développement. Sans quoi elle n'aura de sens et de légitimité que pour ses architectes, à savoir les gouvernements et les représentants des bailleurs de fonds, voire les bailleurs de fonds eux seuls. Cette participation des différents groupes sociaux est jusqu'à présent considérée sur un plan purement formel par la majorité des donateurs et des gouvernements dans le cadre des nouvelles modalités (approches sectorielles et budgétaires). Les uns comme les autres ont un rapport instrumental à la société civile : ils ont tendance à ne mobiliser que « leur » société civile ou à ne faire appel à la société civile au sens plus large que lorsqu'ils sont dans un rapport de force défavorable.

Elle doit ensuite pouvoir être formulée de manière la plus souveraine possible par les structures de l'Etat, en minimisant les pressions et les influences de la part des bailleurs de fonds extérieurs. Il est maintenant largement établi que les conditionnalités sont contre-productives. Non seulement les politiques qu'elles suscitent sont généralement abandonnées ou dénaturées après un certain temps, mais surtout, elles entraînent un détournement de la responsabilité démocratique, car elles amènent les gouvernants à accorder plus d'importance aux exigences des bailleurs, qui tiennent les cordons de la bourse, qu'aux revendications de la population. Malgré cela, beaucoup de bailleurs ont tendance à envisager les nouvelles modalités comme des leviers permettant d'influer plus efficacement sur le fonctionnement des institutions et les processus d'élaboration des politiques.

Le recours excessif aux conditionnalités et autres matrices d'évaluation des performances qui corsètent l'action des pouvoirs publics est d'autant moins efficace à une époque où le système international de l'aide subit de profondes transformations, suite à l'émergence des nouveaux donneurs – le Venezuela, la Chine, l'Inde, les pays arabes, le Brésil, etc. – dont l'aide obéit à des conditionnalités jugées beaucoup moins « intrusives » pour les pouvoirs nationaux.

Elle doit enfin pouvoir compter sur l'existence de capacités administratives et techniques de mise en œuvre au sein de l'Etat. Or les effets combinés des crises économiques, des ajustements structurels et de la politisation des administrations ont profondément amoindri les institutions des pays aidés. Qui plus est, leurs faibles capacités sont largement monopolisées par une aide projet pilotée par les bailleurs de fonds. L'harmonisation des procédures de gestion de l'aide dans le cadre des approches sectorielles, des fonds communs ou des missions conjointes est un début de solution à ce problème. Mais le mouvement reste trop timide, et limité à certaines agences, pour permettre un véritable allègement du fardeau administratif que représente l'aide.

Le manque de ressources humaines qualifiées est un des principaux obstacles au transfert vers l'administration des responsabilités aujourd'hui assumées par les coopérations. Le recours à l'assistance technique, largement pratiqué, n'est pas une vraie solution à ce problème. Seul un investissement massif dans ces administrations leur permettra d'attirer à nouveau les meilleurs cadres, d'augmenter et de motiver leurs effectifs. A cet égard, les restrictions imposées par le Fonds monétaire international et relayées par la majorité des coopérations, notamment dans le cadre de la modalité aide budgétaire, ont des effets désastreux.

L'émergence d'un leadership démocratique et compétent capable de mettre en œuvre ce type d'appropriation - plus démocratique, efficace et durable - dépend avant tout de l'évolution du contexte politico-institutionnel local, de la maturation de tendances sociopolitiques internes (notamment l'organisation de contre-pouvoirs) que l'argent de l'aide ne peut ni créer, ni accélérer. La priorité pour les bailleurs de fonds devrait avant tout être de veiller à ne pas gêner ou retarder l'apparition de ce type de leadership dans les pays aidés. Ce qui exige, comme nous pensons l'avoir démontré dans cette étude, d'une part de s'efforcer de rompre avec la tendance consistant à vouloir imposer ses rythmes, ses priorités et ses conditions aux Etats récipiendaires. D'autre part, d'améliorer la qualité de l'aide fournie, dans le sens d'une meilleure prévisibilité et d'une plus grande harmonisation, et de créer les conditions d'un renforcement durable des capacités institutionnelles et politiques autonomes des Etats aidés.

Bibliographie

- Acharya A. et al. (2004), *Aid proliferation: how responsible are the donors ?*, IDS Working Paper 214, Institute of Development Studies, janvier 2004.
- Acevedo Vogl Adolfo José (2008a), « Cooperación Externa: notas rápidas en momentos de incertidumbre », *Envio* No 321, décembre 2008.
- Acevedo Vogl Adolfo José (2008b), *Consideraciones sobre la Efectividad de la Cooperación externa oficial en Nicaragua*.
- Acevedo Vogl Adolfo José (2007), « El míserio salario del magisterio: una asignatura pendiente », *Envio* No302, mai 2007.
- ADE (2007), *Evaluation de la contribution belge aux interventions d'aide budgétaire pluriannuelle*, projet de rapport final.
- Alesina et al. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge MA, the MIT Press.
- Bezes Philippe (2007), « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* ? », in *Critique internationale* n°35, Avril-Juin 2007.
- Bigsten Arne (2006), « Coordination et utilisation des aides », in *Revue d'économie du développement* n°2-3, septembre 2006
- Brautigam D. (2000), *Aid Dependence and Governance*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Burnside et Dollar (2000), « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, 90.
- Calame Pierre, *Mettre la coopération européenne au service de acteurs et des processus de développement*, document préparatoire au séminaire de Bruxelles les 6-7-8 avril 1999, Fondation Charles Léopold Mayer.
- Cáceres S. (2007), « El gobierno debe cambiar : el desarrollo rural no se resuelve en secreto », *Envio* N°302, mai 2007.
- Cassen R. et al. (1994), *Does aid work?: report to an intergovernmental task force*, 2ème édition, Clarendon Press, Oxford.
- CE (2007a), *Support to Sector Programmes*, Tools and Methods Series, Europeaid, juillet 2007.
- CE (2007b), *Guidelines on the programming, design & management of general budget support*, Aid Delivery Methods, CE, janvier 2007.
- CE (2005), *Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004*, CE.
- CIDSE (2006), *The EU's footprint in the South*, Country Study Paper Nicaragua, CIDSE.
- Cling (2006), « Coordination et utilisation des aides. Commentaires », *Revue d'Économie du développement*, n°2-3, septembre 2006.
- Cling J.-P. et al. (2002), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, DIAL/Economica, Paris.
- Coordinadora civil et al. (2007), *La Declaración de Paris, Efectividad de la Ayuda y la Participación de las Organizaciones de Sociedad Civil en Proceso*, document préparatoire à l'atelier national « Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo », Managua, 16 octobre 2007.
- Coordination Sud (2005), *Réformer l'aide pour améliorer son efficacité*, Document de position de Coordination Sud à l'occasion du 2^{ème} Forum à haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, série « Rapports et Etudes » de Coordination Sud, 25 février 2005

- Cottet et Amprou (2006), *Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires : une revue de la littérature économique*, rapport thématique n°16 de l'Agence française de développement, septembre 2006.
- Crozet M.-P. et Schmid D. (2000), « L'approche sectorielle, une nouvelle modalité de l'aide européenne au développement », in *Afrique contemporaine* n°193, 1^{er} trimestre 2000.
- Darbon D. (2003), « Réformer ou reformer les administrations en Afrique. Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003.
- Easterly et al. (2003), « New Data. New Doubts : A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies and Growth (2000)' », NBER Working Paper 9846, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- FMI (2005), « Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté », fiche technique, septembre 2005, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/prspf.htm>
- FMI (2004), *Nicaragua: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries: completion point document*, Country Report No. 04/72, Washington, D.C. April.
- GDPRD - Global Donor Platform for Rural Development (2007), *Formulating and Implementing Sector-wide Approaches in Agriculture and Rural Development: The Rural Productive Sector Programme (PRORURAL) – Nicaragua*, 2007, http://www.donorplatform.org/component/option.com_docman/task.doc_view/gid.622/
- Hibou B. (1998), *Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Les Etudes du CERI n°39, mars 1998.
- IDD (International Development Department, University of Birmingham) (2006), *Evaluation of General Budget Support – Nicaragua country report*.
- Kanbur R. (2003), « The Economics of International Aid », article préparé pour le Handbook on « The Economics of Giving, Reciprocity and Altruism », édité par Serge Christophe-Kolm et Jean Mercier-Ythier, North Holland.
- Knack A. et Rahman A. (2004), *Donor fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Background Paper to World Development Report 2004, Washington DC.
- Jané E. (2008), *Overcoming Inequality: why governance matters Assessment of the sector-wide approach in the education sector in Nicaragua*, Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009
- La Commission pour l'Afrique (2005), « Notre intérêt commun, Rapport de la Commission pour l'Afrique », <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>
- Lecomte B. et Naudet J.-D. (2000), « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », in *Autrepart* n°13, Editions de l'Aube, IRD.
- MEF (Ministère de l'Economie et des Finances du Niger) (2007), *Efficacité de l'aide au Niger : bilan et perspectives*, rapport du Commissariat chargé au développement, Niamey, mars 2007.
- MINREX (Ministerio de relaciones exteriores de Nicaragua) (2006), *Informe V Foro Coordinación de la Cooperación*, octobre 2006.
- Moss T. (2006), « An Aid Institution Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa », CGD Working Paper 74, Washington DC, Center for
- Naudet Jean-David (2000), « Le dilemme entre solidarité et dépendance », in *Autrepart*, 13, 2000.
- Pineda C. et Schulz N.-S. (2008), *El reto nicaragüense. Armonización de los donantes : Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II*, Working Paper 48, Janvier 2008, FRIDE.
- OCDE-CAD (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Vol.1 Synthèse des résultats*, OCDE, Paris.

- OCDE-CAD (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Vol.2 Chapitre par pays. Niger*, OCDE, Paris.
- OCDE-CAD (2006a), « Harmonizing donor practices for Effective Aid Delivery Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management », DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing.
- OCDE-CAD (2006b), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Chapitres par pays. Niger*, OCDE, Paris.
- OCDE-CAD (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de références du CAD, Paris, OCDE.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2004), « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest Francophone ; un diagnostic empirique, une perspective historique » in *Politique Africaine*, n° 96.
- Olivier de Sardan (2000), « Dramatique déliquescence des Etats en Afrique », *Le Monde diplomatique*, février 2000.
- Petiteville F. (2001), « La coopération économique de l'union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, vol.51, n°3, juin 2001.
- Sindzingre A. (2000), « La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », in *Autrepart* n°13, Editions de l'Aube, IRD.
- Svensson Jacob (2006), « Capacité d'absorption et contraintes de décaissement », in *Revue d'Economie du Développement* n°2-3, septembre 2006.
- Moss T. (2006), « An Aid Institution Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa », CGD Working Paper 74, Washington DC, Center for Global Development.
- Schulz Nils-Sjard, *Nicaragua : a rude awakening for the Paris Declaration*, FRIDE Comment, novembre 2007.
- USAID (2005), *General Budget support in Nicaragua*, PPC Evaluation Paper No. 6, octobre 2005.
- Van de Walle N. (2001), « Les bailleurs et l'Etat en Afrique », in *Afrique contemporaine*, numéro spéciale, 3^{ème} trimestre 2001.
- Wolfensohn J. (1998), discours au Conseil des gouverneurs du Groupe Banque mondiale dans le cadre de la Discussion annuelle conjointe de la Banque mondiale et du FMI, 6-8 octobre 1998.