



Pour une conception élargie de l'appropriation

par Felix Zimmermann

- ◆ L'« appropriation » rend l'aide plus efficace en élargissant les options politiques de ses bénéficiaires.
- ◆ Les gouvernements doivent encourager l'élaboration de stratégies de développement et l'organisation de débats au niveau local.
- ◆ La conditionnalité est un échec.

L'intérêt du forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide va bien au-delà des débats techniques sur les indicateurs. Les participants auront l'occasion de revenir sur le sens véritable de cette « efficacité de l'aide » voulue par la déclaration de Paris de 2005.

L'« appropriation » est le premier des cinq principes de la déclaration. Il y a appropriation lorsque les pays partenaires (bénéficiaires) « exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques de développement » et « assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ». L'indicateur de progrès est l'aptitude à avoir des « stratégies de développement opérationnelles » – autrement dit, des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) imposés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

Dans son dernier examen des DSRP, la Banque mondiale a constaté que huit des 62 pays couverts par l'enquête avaient « bien avancé dans l'élaboration » des stratégies de développement alors que la plupart des autres avaient « pris des mesures » en ce sens.

Si les DSRP permettent de concentrer l'action sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, peut-on vraiment dire qu'un document préparé avec l'aide des bailleurs de fonds – puis évalué par ces mêmes bailleurs – est véritablement « approprié » par ceux qui l'ont préparé ? L'appropriation pourrait bien n'être qu'un euphémisme désignant l'adoption par les pays en développement de politiques conçues par d'autres.

Face aux cadres politiques proposés, les bénéficiaires de l'aide n'ont toujours pas de vrai choix. Chaque année, les quelque 1.3 milliard de dollars alloués à la recherche sur l'aide au développement vont à 94 pour cent aux chercheurs

chercheurs des pays de l'OCDE¹. Les bailleurs restent donc les principaux producteurs de connaissances sur le développement. Vient ensuite la conditionnalité. Les bailleurs s'accrochent à ce principe pour s'assurer de l'engagement des gouvernements à réformer. Pourtant, l'expérience montre que les conditions ne sont pas synonymes de réformes, notamment parce que les bailleurs n'arrivent pas à les faire respecter. Entre outre, le fait de lier l'aide à l'adoption de politiques interdit l'appropriation en figeant le débat national et en déplaçant la responsabilité de l'État des citoyens aux bailleurs.

Cette relation États / citoyens soulève une autre question cruciale : l'appropriation par un pays signifie-t-elle l'appropriation par son gouvernement ?

Alors que les dirigeants préfèrent des processus politiques centralisés dans les capitales, ils savent néanmoins que l'aide est d'autant plus efficace que les députés, les autorités locales et les acteurs de la société civile participent à l'élaboration des politiques et au suivi de leur application. Le mot « appropriation » change dès lors de sens, en quittant la sphère du gouvernement national.

La réalité politique nous montre cependant que les acteurs locaux sont encore souvent marginalisés par les autorités nationales et les bailleurs de fonds². Les premières refusent toute interférence de sources de pouvoir alternatives alors que les seconds préfèrent acheminer leur aide via les budgets nationaux ou des partenaires non gouvernementaux du même monde qu'eux.

1. Fondation William et Flora Hewlett (2006), *An Initiative to Strengthen Policy Analysis in Developing Countries*, février (<http://www.hewlett.org/Programs/GlobalAffairs/Thinktanks/>).
2. ZIMMERMANN, F. ET I. MCDONNELL (2008), « Étendre l'appropriation pour le développement », *Financer le développement 2008 : appropriation ?*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.

Quatre solutions permettraient d'étendre cette notion d'« appropriation ».

1. S'attaquer aux obstacles à la production locale de savoirs

En produisant davantage de connaissances, les pays bénéficiaires pourraient élargir leurs options politiques, mieux cibler les solutions sur leurs problèmes de développement et jouir d'un pouvoir de négociation supérieur face aux bailleurs. L'aide aux instituts de recherche universitaires et aux groupes de réflexion, vitale, doit être augmentée. Pour participer au dialogue sur le financement du développement, ONG, députés et médias locaux doivent développer leurs capacités à en comprendre les aspects techniques.

2. Introduire des cadres juridiques locaux pour la participation

S'ils veulent favoriser une plus large participation, les pays doivent garantir le droit de réunion et la liberté de l'information et abroger les lois qui censurent le journalisme d'investigation. Plus généralement, les pouvoirs publics doivent défendre le rôle constitutionnel des parlements et renforcer les organismes nationaux que sont les auditeurs ou les commissions anti-corruption. L'État et les bailleurs doivent communiquer davantage sur les accords de prêts passés et leurs conditions.

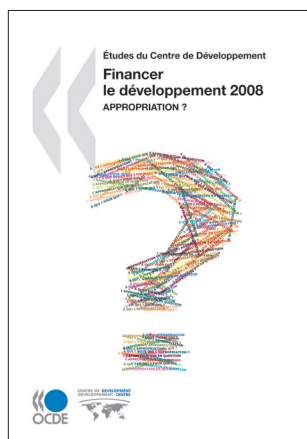
3. Diversifier les mécanismes de suivi pour une appropriation participative

Les décideurs devraient envisager de diversifier et rendre plus légitimes les mécanismes de suivi de l'appropriation préconisés par la déclaration de Paris. Actuellement, le suivi est surtout assuré par la Banque mondiale qui, comme tous les bailleurs impliqués dans un programme d'aide, est à la fois juge et partie.

4. Revoir les approches de la conditionnalité

Certains bailleurs introduisent à titre expérimental dans les accords d'aide des conditions liées aux performances. Pour l'instant, ce système – non encore éprouvé – comporte des risques : les catastrophes naturelles ou les crises économiques peuvent faire perdre le contrôle des performances. Mais cela pourrait être pris en compte dans les contrats d'aide. Quoi qu'il en soit, les bailleurs qui continueront à imposer des conditions risquent vite de se retrouver marginalisés – de nombreux pays en développement ayant trouvé des sources alternatives de financement, publiques et privées, moins exigeantes.

Les décideurs devraient profiter du forum d'Accra pour restructurer et revoir leurs politiques d'aide – en allant plus loin que la déclaration de Paris pour définir vraiment ce qu'ils entendent par « appropriation ». C'est même un passage obligé, pour autant que leur volonté de rendre l'aide plus efficace soit réelle.



Études du Centre de développement
Financer le développement 2008:
APPROPRIATION ?

ISBN : 9789264046740 OECD Code: 412008021P1

Date de publication: 6 juin 2008 © OCDE 2008, 124 pages

<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=9264045589&lang=fr>