

L'onde-P déferle sur l'Afrique

Madagascar est récemment devenu le douzième pays africain à atteindre le point prévu par les dispositions de l'Initiative améliorée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe II), ce qui lui confère un droit irrévocable à l'allègement de sa dette. Parallèlement à l'initiative PPTe II, une nouvelle architecture du développement a commencé à voir le jour en 1999 qui a tous les attributs de la beauté classique : les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) sont la voûte conceptuelle qui coiffe l'édifice, les grands programmes sectoriels en sont les piliers et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds les montants qui maintiennent l'ensemble de ces éléments en place.

Helmut Asche
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Eschborn, Allemagne
Helmut.Asche@gtz.de

Cela fait longtemps déjà que le besoin se fait sentir pour une nouvelle architecture du développement ; le temps, l'énergie et l'argent investis dans l'ancien système de l'aide au développement, qui était basé quasi exclusivement sur des projets individuels, n'avaient plus aucune commune mesure avec les résultats réalisés. Depuis longtemps, les critiques visaient particulièrement les centaines, voire les milliers, de projets individuels mis en œuvre par les pays partenaires dont les administrations déficientes ont été incapables d'assurer intégralement le suivi. Il serait pourtant erroné de croire que le nouveau système est achevé. Ce qui ne s'est pas encore concrétisé, ce sont précisément les attentes liées à la simplification des formes de communication entre les bailleurs et les bénéficiaires et à la réduction des coûts de transaction. De fait, aujourd'hui, le travail est devenu plus complexe pour toutes les parties. En effet, à l'heure actuelle, le nouveau système ressemble plutôt à un chantier et des doutes sérieux pèsent sur l'aptitude de l'édifice à passer l'épreuve du temps.

Dans l'intervalle, l'édifice s'est également vu attribuer un nom : la coopération au développement axée sur des programmes ou approches-programmes (AP). La communauté d'aide a donc mis en place son propre réseau (réseau international d'apprentissage sur les AP, LENPA) et le Comité d'aide au développement de l'OCDE a publié des lignes directrices le concernant. Si l'on devait énumérer tous les éléments et les instruments qui se sont forgés autour de ce concept, il serait sans doute possible de concevoir un test-P spécial à des fins de formation et de mise à niveau (voir encadré).

La notion de DSRP fait référence à trois notions au moins : un document, une plateforme et un processus. Le document indique non seulement comment les fonds d'allègement de la dette doivent être utilisés, mais aussi comment la politique nationale du pays en développement entend lutter contre la pauvreté en général : **DSRP > PPTe** ! L'équation mathématique **DSRP > PPTe** s'applique aussi dans un autre contexte : près de 50 pays

ont été invités à rédiger un DSRP, mais seuls 20 à 25 d'entre eux participent en même temps à l'initiative PPTe II. Par exemple, même s'il est insuffisamment endetté pour être éligible à recevoir des fonds de l'initiative PPTe II, le Kenya doit pourtant produire un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Dans le même temps, le DSRP offre une plateforme permettant de discuter du thème de la pauvreté et des priorités politiques avec un grand nombre de forces sociales. Enfin, l'élaboration, l'approbation, la mise en œuvre, le suivi et la mise à jour du document forment, ensemble, un processus assez fortement formalisé, quasiment un corps de règles à part entière.

Les programmes-P et leurs objectifs de développement

Aujourd'hui, une grande partie de l'aide financière accordée par plusieurs bailleurs est mise en commun afin d'appuyer les DSRP et les programmes sectoriels, c'est-à-dire qu'elle est dépensée en vue de la réalisation d'objectifs et d'activités arrêtés et suivis conjointement. Ce processus est connu sous le nom de financement commun de programmes (FCP), dont les exemples les plus importants sont les CARP et les FRPC, crédits spéciaux accordés respectivement par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international qui viennent compléter les importantes aides budgétaires consacrées par l'UE aux DSRP.



Photo: GlobalAware

Le test de l'onde-P

PRSP-DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (Poverty Reduction Strategy Papers)
PRSC-CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (Poverty Reduction Support Credit)
PRGF-FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI) (Poverty Reduction and Growth Facility)
PBA-AP	Approches-programmes (AP) (Program-based approach)
PPG	Croissance favorable aux pauvres (Pro-Poor Growth)
PSIA	Analyse de l'impact social et de la pauvreté (Poverty and Social Impact Analysis)
PFM/PEM	Gestion des finances/dépenses publiques (Public Financial/Expenditure Management)
PBM/RBM	Gestion axée sur les performances/les résultats (Performance/Results based Management)
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (Public Expenditure and Financial Accountability)
PAF	Cadre d'évaluation de l'efficacité (Performance Assessment Framework)
PPTTE	Pays pauvres très endettés (Initiative) [Highly Indebted Poor Countries] (Initiative)
ASIP/SIP	Programme d'investissement sectoriel (dans le secteur agricole) (Agricultural Sector Investment Program)
SWAP	Approche sectorielle (Sector Wide Approach)
FCP	Financement commun de programmes (PGF – Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung)

Toutefois, les bailleurs de fonds bilatéraux qui souhaitaient se conformer à ce nouvel esprit du temps en participant aux financements communs ont dû reconnaître à leur grand dam que les CARP et les FRPC notamment ne constituaient pas, à proprement parler, un financement commun. Au début du moins, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international les ont tout simplement déboursés à leur gré, en ne faisant qu'une référence formelle aux DSRP, alors que l'UE et les parties bilatérales se sont employées à garantir que les objectifs et les modalités d'utilisation de ces fonds s'appuyaient dans une large mesure sur un effort collectif. Les banques de développement régionales se situaient quelque part entre les deux. Cependant, suite à un torrent de critiques virulentes, les choses sont en train d'évoluer sur un large front et de nombreux pays entre-

prennent aujourd'hui des efforts sérieux pour harmoniser les directives et les objectifs politiques des CARP avec ceux des fonds accordés par des bailleurs multiples. Les deux pays qui ont fait le plus de progrès dans ce type d'harmonisation sont le Ghana et le Mozambique.

Le financement commun de programmes (FCP) consiste en une aide budgétaire ou en versements dans des pots communs (« basket funding ») qui sont, en Allemagne, essentiellement mis en place par la banque de développement KfW (voir la contribution de Nassir Djafari, page 18). L'aide budgétaire est directement transférée au pays hôte. Dans le cas de financement à partir d'un fonds unique, en revanche, les contributions de la coopération au développement sont recueillies et gérées séparément, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas entièrement injectées dans le budget local. Il a fallu un certain temps pour que le débat qui s'est déroulé en Allemagne puisse déboucher sur une distinction importante : le financement commun (FC) n'est en réalité qu'une partie, et non la totalité, de l'aide par programmes (AP), car l'assistance technique à la formulation et à la mise en œuvre des politiques et des solutions sectorielles, les for-

Les DSRP ont fait l'objet de critiques virulentes pour avoir négligé d'inclure certains groupes sociaux, notamment les femmes.

mations et les mises à niveau assurées par des spécialistes sont, elles aussi, parties intégrantes de cette approche. C'est ainsi que l'aide par programmes appartient à tout le monde : la GTZ, InWEnt et même le service allemand de développement (DED).

Les tentatives actuellement menées dans le cadre des approches-programmes (AP) pour « mettre en commun » la coopération technique en sont la preuve ; en d'autres termes, il s'agit de financer librement des experts allemands, britanniques ou japonais sur des fonds communs que les bailleurs ont spécialement mis à la disposition du gouvernement partenaire et qui sont destinés à des programmes techniques d'accompagnement. Toutefois, en règle générale, ces tentatives ne veulent pas dire grand chose, étant donné que le « marché » international des consultants internationaux est incomplet ; les gouvernements partenaires n'ont pas de vue d'ensemble et il s'avère impossible d'imposer une homogénéité fallacieuse aux offres très diverses de spécialistes et de réglementations. Néanmoins, les organisations concernées par l'assistance technique continuent d'être confrontées à ce défi.

Dès le tout début, la GTZ avait déjà identifié au moins huit contradictions et risques inhérents à l'approche DSRP. L'un de ces derniers réside dans le gouffre qui risque de se creuser entre les besoins du pays partenaire en approches-programmes à grande échelle et sa capacité à gérer avec compétence de tels programmes complexes. Du point de vue du développement, il est historiquement paradoxal que les pays plus avancés n'éprouvent aucune difficulté face à des projets d'assistance ciblés et sélectifs qu'ils continuent à ce jour de diriger de manière experte. D'après la théorie de Rostow, cette dernière phase de développement, dans laquelle sont entrés la Chine, l'Inde, la Thaïlande, le Brésil et aussi l'Afrique du Sud, est qualifiée d'assistance « post AOD » (aide officielle au développement, le terme le plus général pour désigner les diverses formes de coopération au développement). À l'inverse, les pays africains concernés par les DSRP ne pourront remplir les conditions administratives préalables que lorsqu'ils n'auront plus besoin de l'aide par programmes. Il n'y a guère d'autre explication au fait que parallèlement à l'onde-P, ce même groupe de pays doit faire face à de nombreuses exigences de bonne gouvernance. Ce n'est que dans le cas de quelques pays avancés concernés par les DSRP, comme le Vietnam, ou de quelques programmes sectoriels dans un certain nombre de pays de grande taille à revenu moyen, que les frontières deviennent un peu floues ; en règle générale, les tenta-



tives visant à introduire les DSRP dans les pays qui sortent d'un conflit comme la Sierra Leone ou le Congo ont plutôt tendance à les accentuer.

La fourniture de services spéciaux de conseil en organisation à des administrations appelées à mettre en œuvre des stratégies et programmes de ce type (renforcement des capacités pour les approches-programmes) est une activité qui tarde à décoller. En réalité, le domaine d'activité de loin le plus important est celui qui vise à renforcer la gestion des finances publiques et donc à améliorer la transparence et l'efficacité de l'ensemble du cycle dépenses et recettes, lequel commence par la programmation budgétaire et se termine par des contrôles externes exercés par la cour des comptes. Il s'agit là d'une tâche majeure qui trouve sa place dans tout scénario de développement dans lequel un système évolue d'un état de corruption bien ancrée à une situation de responsabilité politique. L'apparition du financement programmatique à grande échelle – qui doit être canalisé par le biais du budget des pays bénéficiaires – a depuis transformé cette tâche en une urgence, ce qui fait de la réalisation d'améliorations rapides une priorité. Un groupe de travail spécial multi-bailleurs établi à Washington (PEFA) s'attache donc à mettre au point des normes et à faire des diagnostics. À son tour, l'onde-P peut favoriser durablement les progrès dans ce secteur car, contrairement aux anciens prêts de la Banque mondiale et du FMI, c'est la transparence de l'ensemble du budget de l'État, ainsi que le fait de savoir où se trouve l'argent à l'intérieur de ce système, qui sont désormais propulsés au devant de la scène.

Un premier bilan

Aujourd'hui, cinq ans après, à quel stade se trouve l'ensemble de l'édifice ? Sur la base de montagnes d'études critiques consacrées à l'approche DSRP et, d'un autre élément d'information non moins important, à savoir les évaluations les plus récentes – très fiables et très objectives – réalisées par les services de la Banque mondiale et du FMI, un consensus approximatif sur les diverses appréciations semble pouvoir être réalisé assez rapidement.

Il est bon que les DSRP tentent d'incorporer le paradigme de la réduction de la pauvreté dans tous les domaines du travail politique et, par là même, d'envisager toutes les politiques sectorielles sous cet angle (« mainstreaming »). Mais, dans la pratique, cet exercice a conduit à négliger l'autre bout de la gamme, c'est-à-dire le bout le plus important : en raison de l'ab-



Photo: Wikipédia

Il faut beaucoup de temps pour mettre en œuvre les nombreux programmes et initiatives-P. Les enfants d'aujourd'hui en seront, peut-être, les bénéficiaires de demain.

sence d'une hiérarchisation claire des priorités appliquée à l'ensemble des politiques spécialisées, de la pêche au tourisme, les DSRP sont pratiquement inexploitable en tant que feuilles de route opérationnelles.

Il en résulte qu'en ce moment un deuxième processus d'établissement des priorités est en train de se dérouler un peu partout pour essayer de rattraper la situation, mais ce processus est venu s'intercaler dans les négociations sur les CARP, les FRPC et l'appui budgétaire de l'UE où sont mis au point les principaux scénarios, priorités et conditions économiques. Nous avons donc affaire dans ce cas à une zone de quasi non-participation, dominée par le ministère des Finances et par les bailleurs de fonds, qui rappelle l'époque des programmes d'ajustement structurel. Parmi les exemples africains, figurent les processus de négociation portant sur les documents où sont détaillés les objectifs, les activités et les critères de mesure de la politique gouvernementale (cadres d'évaluation du rendement au Mozambique et en Tanzanie et, sous des appellations similaires, dans d'autres pays). Si, d'une part, la coordination entre bailleurs et bénéficiaires est mieux harmonisée que par le passé, elle est, en revanche, généralement privée de la participation élargie, y compris celle des partenaires institutionnels dans le pays (parlements, syndicats, Églises) et ce, quel que soit le degré d'hétérogénéité des conditions existantes. Ainsi, contrairement aux apparences, ce ne sont pas les DSRP eux-mêmes qui sont mis en œuvre, mais des instruments dérivés liés à des prêts multilatéraux. Nous assistons donc, dans le cas des DSRP de nombreux pays, à un déficit de mise en œuvre.

Les processus de participation, vastes et très animés, de la phase initiale se sont tous plus ou moins effondrés, en partie à cause des difficultés pratiques liées au maintien de négociations avec des dizaines, sinon des centaines, de groupes sociaux et, en partie, à cause de l'absence de volonté politique. Nous avons déjà forgé l'expression « déficit de participation » pour le rapport central 2003 de la Banque mondiale et du FMI sur la mise en œuvre des DSRP. Les rapports d'avancement des DSRP préparés par les différents gouvernements ne font souvent plus aucune mention d'une participation politique supplémentaire à la mise en œuvre du document. Ainsi, l'identification avec les DSRP (appropriation) se limite à un cercle relativement restreint composé de décideurs très motivés et hautement qualifiés. S'ils possèdent les qualifications requises, d'autres acteurs politiques s'efforcent de s'impliquer par le biais du suivi du DSRP, mais il n'y a encore guère de choses à suivre.

De l'avis de tous, l'absence de restructuration dans le domaine des politiques économiques est particulièrement frappante. De toutes les manières, la participation sociale était quasiment coupée des discussions concernant les alternatives en matière de politique économique : ce qui était en jeu, ici en Afrique et ailleurs, c'étaient les « dynamiques de l'autocensure » définies par ActionAid. Les DSRP ne parlent pour ainsi dire pas de la croissance plus favorable aux pauvres (« pro-poor growth »). Les rapports d'évaluation de la Banque mondiale et du FMI ajoutent que l'accent a été mis davantage sur le respect des délais dans l'élaboration à un format uniforme des documents demandés. Aussi, l'étude comparative des DSRP en Afrique ne constitue-t-elle pas un exercice

passionnant. L'approbation des DSRP par la Banque mondiale et le FMI est en contradiction flagrante avec un éventuel sentiment national d'appropriation des stratégies. Les pays qui doivent faire approuver leurs politiques nationales à Washington ne réussiront guère à s'identifier à ces politiques. Pour la première fois, cependant, cette procédure est ouvertement remise en cause.

Au bout du compte, qu'est-ce que l'onde-P, qui a déferlé sur quelque 30 pays d'Afrique, a produit de concret ? La réponse est que très peu de réalisations ont été accomplies à ce jour.

- Les DSRP ont constitué une bonne « plate-forme d'observation » du dialogue social. Mais, comme dans le cas de l'initiative NEPAD, il y a généralement peu d'activité sur cette plate-forme.
- Le fait que les bailleurs de fonds collaborent désormais plus étroitement et que leurs activités soient mieux coordonnées que par le passé, aussi bien entre eux qu'avec les gouvernements de la Tanzanie, de l'Ouganda, du Mozambique, de l'Éthiopie et du Ghana, etc., est, sans aucun doute, un grand pas en avant qui ne contredit nullement la première déclaration.
- Le nombre de conditions politiques que la Banque mondiale et le FMI imposent aux pays bénéficiaires a heureusement baissé.
- Le pourcentage des dépenses publiques affecté à l'enseignement primaire et à la santé dans les pays concernés par les DSRP a augmenté sensiblement. Dans un grand nombre de ces pays, les enfants sont plus nombreux à aller à l'école et à bénéficier de soins médicaux de meilleure qualité. S'il convient de ne pas minimiser cette amélioration, l'augmentation signifie en définitive que le progrès matériel enregistré dans les secteurs administrés par les ministères de la santé et de l'éducation est l'assise sur laquelle repose l'ensemble du système.

Qu'en est-il du développement dans les zones rurales ?

Le secteur agricole n'a pratiquement pas été touché par l'onde-P. Et pourtant, le phénomène a vu le jour en Afrique, au milieu des années 1990, avec l'introduction des programmes d'investissement dans le secteur agricole dans un environnement pourtant défavorable, dominé par des ajustements structurels stricts dans le secteur de l'agriculture. Aujourd'hui, dans le domaine agricole, les approches-programme de la coopération au développement s'apparentent à certains objets de

la physique quantique moderne : des travaux sont réalisés sur un objet dont l'existence n'est absolument pas établie. Il est possible de déduire, quasiment à la manière d'Einstein, que l'objet devrait exister dans les zones rurales des pays en développement, mais il a été rarement observé et les rares fois où il l'a été, l'image était instable et fugace.

Le programme sectoriel de suivi du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) démontre, année après année, comment les programmes sectoriels dominent les secteurs de l'infrastructure sociale et physique, alors que le nombre de ces programmes dans les secteurs productifs ruraux en Afrique, comme PROAGRI (Mozambique) et PMA (Ouganda), se comptent sur les doigts d'une seule main. Le caractère multisectoriel du développement rural et la pléthore des acteurs impliqués figurent souvent parmi les raisons invoquées pour expliquer pourquoi il n'y a guère de programmes sectoriels dans le secteur de l'agriculture. Toutefois, en creusant un peu, il se pourrait que l'on puisse trouver une autre raison. À savoir que, pendant très longtemps, aucune action de promotion sectorielle à grande échelle n'a été tentée dans le secteur agricole, du moins pas en Afrique. Ainsi, la meilleure façon de procéder serait probablement de combiner les questions de procédure liées à l'introduction de formes modernes de coopération pour le développement aux aspects fondamentaux de la promotion agricole, de manière à raviver l'intérêt des nombreuses parties intéressées, notamment celles qui appartiennent au secteur privé, pour les programmes d'investissement dans le secteur agricole ou pour d'autres programmes similaires. Le nouvel arsenal comporte un autre instrument qui pourrait s'avérer utile dans ce domaine : l'analyse de l'impact social et de la pauvreté. Il s'agit là d'une méthode qui sert à évaluer les implications sociales de réformes structurelles importantes mises en œuvre dans les pays en développement. Aujourd'hui, il est conseillé de l'utiliser régulièrement avant de s'embarquer sur une quelconque réforme, afin de préciser la faisabilité et la manière de donner à des activités comme, par exemple, la privatisation de la filière de commercialisation du coton au Tchad ou des coopératives commerciales agricoles (ADMARC) au Malawi la possibilité de contribuer à la réduction de la pauvreté. L'ancien président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, a engagé son institution à mettre en œuvre cet instrument de manière systématique, franchissant ainsi un nouveau pas vers la réalisation de ce que de nombreuses voix critiques réclament depuis l'époque de l'ajustement structurel ; à cette différence près, que, dans le cas

présent, l'instrument serait appliqué aux réformes les plus importantes et les plus controversées politiquement. S'ils sont incorporés à la plate-forme des DSRP et des programmes d'investissement dans le secteur agricole, les résultats des analyses de l'impact social et de la pauvreté peuvent s'avérer très utiles pour relancer le dialogue entre les mondes agricole et politique. Nous disons « si » car si un lien existe entre les DSRP, les programmes sectoriels et les analyses de l'impact social et de la pauvreté, ce lien ne peut être que ténu ; souvent, les analyses de l'impact social et de la pauvreté n'ont même pas été découvertes.

Quels enseignements pouvons-nous tirer de ces constatations ?

À l'instar du processus, d'une portée absolument considérable, mis en branle par l'onde-P, tout processus visant une modification aussi radicale du système nécessite énormément de temps et de patience. L'abandonner au bout de cinq petites années reviendrait à céder au conservatisme fortement ancré dans le monde de la coopération au développement qui, en ce moment, fait preuve d'attentisme et attend que la vague passe, dans la mesure où il estime qu'il ne s'agit que d'une mode passagère. Cependant, nous aurions tort d'agir de la sorte, car nous ferions alors le jeu de ceux qui, dans le système, s'opposent aux réformes et dont le nombre est, de toutes les manières, en train d'augmenter à Washington.

D'un autre côté, les fissures qui lézardent le nouvel édifice laissent entrevoir d'incontestables erreurs de construction qui ne pourront se résorber d'elles-mêmes avec le temps. Des actions ciblées, pouvant aussi être le fait de bailleurs bilatéraux, sont nécessaires pour les corriger ; faute de quoi, l'onde-P finirait quand même par aller dans la mauvaise direction. Grâce aux évaluations mentionnées plus haut, une restructuration relativement radicale de l'architecture du DSRP est désormais à l'ordre du jour. La procédure de l'appel d'offres pour le projet d'architecture est lancée ; les plans peuvent même être soumis. Les institutions allemandes pour le développement devraient commencer à s'investir véritablement, premièrement, parce que les activités de Coopération technique qu'elles ont déployées pour soutenir les processus DSRP dans bien plus de douze pays signifient qu'elles ont une expérience de première main et la compétence conceptuelle nécessaire pour être à même de contribuer et, deuxièmement, parce que le nouvel édifice ne se construira pas de lui-même à Washington et qu'il sera probablement confronté à de nouveaux obstacles.