

Un coup de couteau dans l'eau

Les défis de l'appropriation et de la coordination de l'aide

Auteur : Juana de Catheu, Chargée d'enseignement, Institut d'études politiques de Paris < info@capacity.org >

En 2005, plus d'une centaine de donateurs, de pays partenaires, d'organisations internationales et d'organisations de la société civile ont signé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette déclaration souligne que l'aide est plus efficace quand les pays partenaires exercent un réel leadership dans le cadre de leurs propres politiques et stratégies de développement. Elle indique aussi que les donateurs doivent harmoniser leur aide générale avec les stratégies et les procédures de leurs partenaires nationaux.

Ces principes rompent avec le modèle traditionnel des missions de l'ONU et avec l'approche de fourniture directe de services. Dans le cas des États fragiles, cette nouvelle approche est centrée sur l'objectif à long terme de constitution d'États efficaces et l'objectif à court terme de fourniture de services.

Les questions d'appropriation nationale et d'harmonisation de l'aide des donateurs posent des défis particuliers. L'appropriation nationale peut sembler une idée abstraite quand la société est divisée et quand le gouvernement n'est pas représentatif. Quand l'État n'a pas de légitimité suffisante ou est trop faible, l'harmonisation de l'aide des donateurs est impossible, et parfois même non souhaitable.

Une approche commune

La notion de coproduction est un modèle dans lequel des éléments de souveraineté nationale sont confiés à des acteurs internationaux. Par exemple, la coproduction est le modèle dominant dans les récentes transitions au Cambodge, au Timor-lesle, en Sierra Leone, au Liberia, au Burundi, dans la République démocratique du Congo, en Haïti et en Afghanistan. La coproduction peut aller de la souveraineté partagée à la gestion partagée, en passant par l'externalisation de fonctions étatiques essentielles ou de la fourniture de services.

Un avantage de la coproduction est qu'un programme ou projet particulièrement névralgique peut bel et bien être élaboré ou géré par des acteurs extérieurs. La réforme de l'armée, de la police et de la justice ainsi que les programmes anticorruption en sont des exemples caractéristiques. De plus, la coproduction peut permettre la gestion des fonds des donateurs par des organisations devant rendre compte de leurs actions, telles que des entreprises indépendantes, des organismes de l'ONU ou des ONG internationales. Finalement, les

organismes locaux et internationaux de mise en ?uvre peuvent exiger la fourniture de services dans des secteurs comme la santé et l'éducation.

Cependant, si la coproduction ne vise pas explicitement le renforcement des capacités, elle revient à donner « un coup de couteau dans l'eau » : choisir la fourniture directe de services en raison de la faiblesse des capacités étatiques et de la redevabilité politique devant la société ne permettra pas de remédier à ce problème. En fait, la coproduction risque de miner l'État.

Pour améliorer leur intervention, les donateurs peuvent adopter deux approches:

1. La coproduction doit être adaptée lorsque s'améliorent les capacités et la redevabilité politique. Ainsi, sous le gouvernement intérimaire d'Haïti (2004-2006), les donateurs ont soutenu le renforcement des capacités gouvernementales tout en fournissant directement des services. A partir de 2007, le gouvernement élu a élaboré une stratégie de renforcement des capacités permettant aux donateurs d'abandonner la fourniture directe de services au profit du renforcement des capacités nationales.
2. Les donateurs ne doivent pas oublier que le renforcement des capacités est l'objectif final. Premièrement, les donateurs ne doivent recourir qu'exceptionnellement à des formes directes de gestion des politiques et des programmes. Il est préférable qu'un programme délicat du point de vue politique soit élaboré par des parties prenantes favorables aux réformes, éventuellement avec une assistance technique internationale. Cela peut être difficile et prendre du temps, mais cela crée une marge pour trouver des solutions politiques appropriées. Deuxièmement, les donateurs devraient donner la priorité au renforcement de la gestion des finances publiques et des marchés publics. En cas de corruption, l'étude de la question est souvent plus constructive à long terme que la suspension de l'aide. Finalement, la fourniture directe de services devrait être encadrée par les pouvoirs publics sectoriels ou régionaux là où ils existent, et les organismes de mise en ?uvre devraient informer les autorités locales et renforcer leur position quand cela est possible.