

L'aide projet au service des réformes politiques

Tilman ALTENBURG,
« From project-based development cooperation to policy reform: Introduction and main findings », in **From project to policy reform: experiences of German development cooperation**, T. Altenburg (ed.), *Studies 27*, German Development Institute, 2007.

L'« aide projet » contribue le plus souvent à améliorer les situations locales ou le fonctionnement de certains organismes partenaires, mais n'a que rarement d'influence sur un secteur tout entier ou sur la qualité des structures de gouvernance en général. Qui plus est, les réalisations au niveau local peuvent être compromises, voire réduites à néant, par la dégradation de l'environnement politique. À l'inverse, l'amélioration de l'environnement politique — réforme du droit de propriété, simplification de la réglementation des services financiers, etc. — peut induire un dynamisme social et économique considérable. Des arguments forts plaident donc pour s'attaquer en priorité aux problèmes de gouvernance et d'inadéquation des cadres sectoriels plutôt que de se concentrer sur des projets locaux. Mais ce n'est pas aussi simple qu'il y paraît.

Si la plupart des agences de développement n'ont pas de difficulté à démontrer l'impact local positif de projets, mais ont un palmarès bien moins clair dès qu'il s'agit de l'évolution de cadres politiques dans les pays en développement, ce n'est pas un hasard. La « mesurabilité » y est évidemment pour beaucoup. Les liens causaux sont rarement linéaires et unidirectionnels, il est donc toujours difficile d'isoler les impacts d'une intervention particulière au plan politique.

Ceci étant, même les études de cas qualitatives s'efforçant de trouver des liens plausibles entre des interventions au niveau politique et des changements positifs sont rares. Cela suggère que peu de projets parviennent à atteindre leur objectif d'amélioration des cadres politiques sectoriels, et, dans tous les cas, montre la nécessité d'une meilleure documentation des processus et des résultats.

Les agences de coopération poursuivent plusieurs types de stratégie pour induire et orienter les processus de réforme politique dans les pays en développement, parmi lesquelles :

- détachement à long terme d'experts pleinement intégrés dans les institutions gouvernementales ;

- détachement de conseillers indépendants qui aident à identifier les besoins spécifiques et à trouver les consultants appropriés ;
- missions de courte durée par des fonctionnaires de haut niveau ;
- ateliers de haut niveau pour les décideurs ;
- programmes de formation pour les décideurs ;
- mise en réseau de groupes de réflexion stratégiques du Nord et du Sud.

L'étude porte sur une forme spécifique d'intervention des bailleurs de fonds en faveur des réformes politiques, à savoir les programmes de réforme **associant projets pilotes locaux et conseil de haut niveau**. Nous les appellerons approches combinées.

Pour les agences de développement allemandes, tout processus de réforme politique impliquant des changements sociétaux complexes, des services de conseil politique à haut niveau non intégrés dans des processus de changement sociétal ne peuvent pas aboutir à des solutions sur mesure et sont peu susceptibles d'induire des changements durables.

Elles insistent sur le fait que les solutions politiques doivent être testées dans la pratique et que l'appui aux acteurs doit se construire par le biais de processus d'apprentissage participatifs. L'objectif de l'étude consiste à montrer le succès des approches combinées et les raisons pour lesquelles un bon appui politique ne peut pas se passer de fondement « micro » ou « projet ».

Une attention particulière est portée à la question de la compatibilité de ce type d'approche avec les nouveaux principes énoncés à l'intention des bailleurs de fonds dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. En confiant aux pays du Sud la responsabilité de la conception des politiques et de la création des institutions chargées de leur mise en œuvre et de leur suivi, et en encourageant les bailleurs de fonds à soutenir les stratégies nationales et à coordonner leurs efforts dans ces pays, cette déclaration limite l'autonomie des programmes d'aide bilatérale.

Les nouvelles modalités de l'aide resserrent le champ des programmes bilatéraux « micro », fixant leurs propres

objectifs, effectuant leurs propres diagnostics, définissant leurs propres procédures de mise en œuvre et de suivi, dans le cadre d'un financement propre. C'est pourquoi il était intéressant d'inclure dans l'étude à la fois des approches combinées s'inscrivant dans des programmes bilatéraux traditionnels et des approches combinées ayant pour cadre des stratégies sectorielles multi-bailleurs nationales.

SÉLECTION DES ÉTUDES DE CAS ET MÉTHODE

L'étude présente sept cas de programmes mis en œuvre par la GTZ et la KfW. Ces programmes montrent des approches réussies, ou prometteuses, de changement de cadres politiques sectoriels à l'aide d'une expertise projet — autrement dit, dans lesquelles les interventions projets servent à initier des réformes politiques.

Les projets ont été sélectionnés sur la base des critères suivants :

- ▶ les impacts au niveau politique devaient être visibles et attribuables à un programme mis en œuvre au niveau local par le bailleur ;
- ▶ il devait être possible de retracer le processus reliant le niveau projet à l'impact politique.

Aucun secteur particulier ni domaine politique n'a été prédéfini.

La plupart des rapports ont été rédigés par des personnes engagées de longue date dans la mise en œuvre du projet. Leur point de vue est sans doute moins objectif que celui d'évaluations indépendantes, mais ce biais a été considéré comme acceptable dans la mesure où le choix de ces auteurs permettait de rendre compte de la richesse de l'expérience des opérateurs.

Les auteurs ont été encouragés à documenter les processus d'essais-erreurs, les échecs, apprentissages et compromis, à citer autant de faits vérifiables que possible et à se fonder sur les évaluations externes existantes.

Projets sélectionnés pour l'étude

	COOPÉRATION TECHNIQUE (mise en œuvre par la GTZ)	COOPÉRATION FINANCIÈRE (mise en œuvre par la KfW)	PROGRAMMES CONJOINTS
Éducation et formation professionnelle au Chili	X		
Décentralisation en Équateur	X		
Décentralisation en Bolivie	X		
Protection des forêts et gestion durable des ressources au Brésil			X
Gestion des ressources en eau en Inde			X
Co-financement du développement des PME au Vietnam		X	
Développement des hôpitaux en Tanzanie			X

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La présentation des résultats est organisée autour de six grandes questions :

1. Existe-t-il des preuves de changements politiques imputables à des projets locaux ?
2. Quelle a été l'importance de l'aide projet locale pour la réalisation des réformes politiques ?
3. Quels sont les canaux par lesquels l'information issue de l'expérimentation au niveau micro a alimenté le processus d'élaboration des politiques ?
4. Comment les projets ont-ils géré l'incertitude liée au processus ouvert ? Quel degré de flexibilité s'est avéré nécessaire pour s'adapter aux changements politiques ?
5. Quelles institutions et quels individus se sont révélés particulièrement importants en tant qu'agents de changement ?
6. Une telle approche combinée peut-elle s'appliquer dans un contexte où le rôle des bailleurs est centré sur l'appui à des programmes sectoriels nationaux conduits par les pays partenaires ?

Des preuves de changements politiques imputables à la réussite de projets locaux

Tous les programmes documentés dans cette étude ont conduit à des changements politiques dans les pays partenaires. Les études des cas décrivent de manière détaillée et convaincante comment les activités du programme ont été utilisées pour tester des options politiques, comment elles ont influencé les réformes des cadres légaux, la création de nouveaux mécanismes de financement ou d'autres réformes politiques à l'échelle nationale.

Seul l'impact a été étudié. La question de savoir si ces réformes ont été mises en œuvre efficacement ou si elles ont eu l'effet souhaité n'a pas été traitée par cette étude.

En Bolivie, la GTZ a aidé à mettre en œuvre des réformes de gouvernance dans différentes municipalités pilotes. L'une des réformes consistait à instaurer une procédure transparente de passation de pouvoir au niveau des municipalités à la suite d'un changement de gouvernement. Cette procédure a ensuite été appliquée dans plus de 60 % des municipalités boliviennes. Une autre réforme visait à accélérer les investissements publics. Des procédures *ad hoc* ont été introduites dans certaines municipalités et par la suite généralisées à l'échelle nationale.

Le rôle des projets locaux dans le processus de réforme politique

Si tous les projets ont démontré leur impact politique, la question demeure de savoir si les interventions au niveau local étaient nécessaires pour atteindre ce résultat. Toutes les études concourent à montrer que les réformes politiques n'auraient pas connu le même degré de réalisation si l'appui-conseil à ce niveau n'avait pas été étroitement associé aux observations des projets de terrain.

Toutes les études de cas décrivent les réformes politiques comme des processus complexes, non linéaires et imbriqués dans les réalités sociales. Les réformes politiques :

- sont des **processus politiques très controversés qui conduisent toujours à redistribuer gains et pertes** entre les groupes sociaux, et s'attirent par conséquent de multiples partisans et adversaires. Façonner et faire progresser le processus de réforme implique donc le dialogue, le consensus et la formation de coalitions ;
- **impliquent un grand nombre d'acteurs**. Les processus de réforme doivent prendre en compte un ensemble de groupes d'intérêts et élaborer des solutions consensuelles s'ils veulent parvenir à des résultats équitables et pérennes ;
- **manquent de cohérence, car la plupart des parties prenantes poursuivent des intérêts particuliers** plutôt que de soutenir une réforme visant à l'amélioration du bien-être général. Or, dans de nombreux pays en développement, il manque une force puis-

sante de compromis et les gouvernements ne parviennent souvent pas à résoudre les problèmes de coordination et les conflits de répartition. Les bailleurs ont ainsi souvent besoin d'assurer une large participation au processus de réforme, de s'engager dans la recherche du consensus et d'appuyer la coordination institutionnelle ;

- **sont des processus ouverts et itératifs qui doivent nécessairement passer par l'expérimentation** pour adapter les concepts généraux au contexte spécifique du pays ;
- **requièrent la crédibilité des conseillers en politique**. Plusieurs auteurs soulignent que la capacité de ces derniers à démontrer la viabilité pratique des éléments de la réforme est cruciale pour exercer une influence sur les décideurs.

Les projets pilotes font émerger des réseaux d'acteurs, testent la faisabilité de concepts alternatifs, aident à identifier les solutions les plus adaptées au contexte et, de là, augmentent la crédibilité des conseillers en politique. Certaines études de cas montrent aussi que l'implication dans les projets a créé des réservoirs de « répliqueurs » expérimentés, sans qui il n'aurait pas été possible de reproduire les réformes à l'échelle du pays.

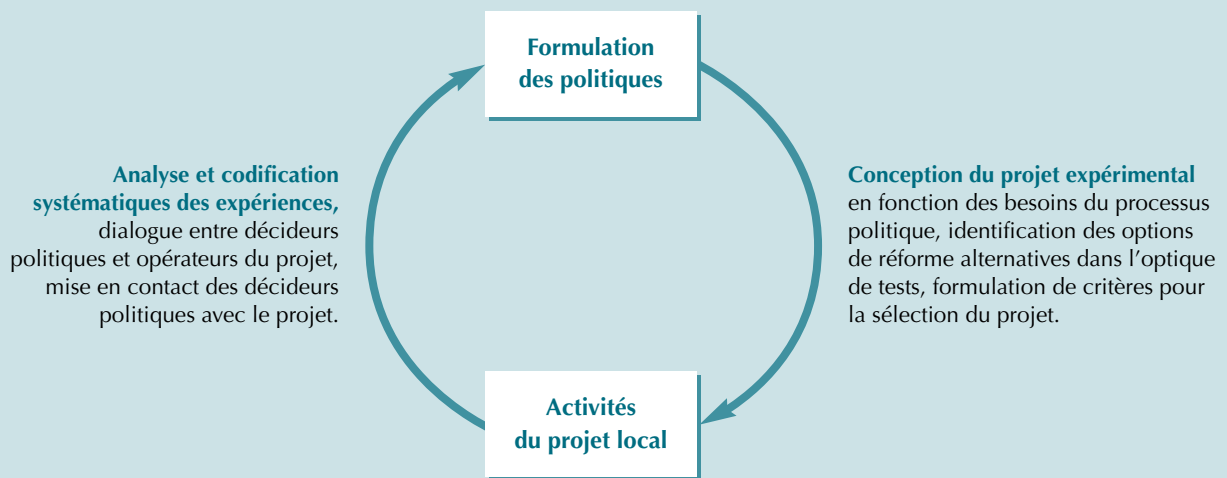
Gestion, diffusion et exploitation des connaissances

La codification des expériences projets et la transmission de leurs enseignements au processus de formulation politique n'ont rien d'automatique. Elles requièrent un programme permettant de :

- identifier et mettre en œuvre les projets pilotes en fonction des besoins du processus politique ;
- évaluer systématiquement les expériences réalisées au niveau du projet ;
- tirer des conclusions politiques de ces expériences ;
- établir des canaux pour alimenter régulièrement le processus politique avec ces conclusions.

Ce processus itératif (« boucle de feedback ») est représenté par la figure de la page suivante.

APPROCHE COMBINÉE : boucle de feedback entre formulation de la politique et projet expérimental local



Dans la pratique, les programmes ne sont pas toujours conçus dès le départ selon ce schéma systématique. Au Brésil, en Inde et en Tanzanie, l'influence sur les processus politiques à l'échelle nationale n'était pas un objectif intégré au projet dès l'origine. Cependant, dans la majorité des programmes documentés dans cette étude, les mécanismes de réplication à l'échelle nationale ont été délibérément et systématiquement appliqués.

Ces expériences ont permis de tirer certains enseignements pour la conception des programmes futurs :

- Les responsables du programme doivent **spécifier dès le départ le rôle des microprojets dans le processus global**. Ceux-ci peuvent avoir pour objectif de tester des modèles alternatifs, de favoriser l'implication ou l'adhésion des acteurs, ou d'adapter des changements politiques aux conditions locales.
- Il est nécessaire de définir une **procédure et une méthodologie pour la documentation des expériences pilotes**.
- Il est nécessaire de définir une **méthodologie pour évaluer les résultats du projet et choisir entre différentes options politiques**.
- Les **expériences d'apprentissage doivent être systématiquement transmises aux responsables politiques et autres décideurs**, à la fois pour montrer

quelles sont les options politiques les plus efficaces et pour favoriser l'implication dans le processus de réforme.

- Outre la transmission « verticale » vers le processus de formulation politique, **l'information doit aussi faire l'objet d'une transmission « horizontale », c'est-à-dire d'une diffusion large**.
- Enfin, la disponibilité d'un **appui financier pour le développement de projets « vitrines » innovants et leur réplication** contribue beaucoup à l'impact et à la portée.

Gérer l'incertitude associée au processus ouvert : le besoin de flexibilité

Les processus de réforme politique relèvent habituellement de négociations, d'essais-erreurs, de la recherche de consensus et sont nécessairement ouverts quant aux résultats attendus. Ils requièrent donc de la persévérance. Les institutions politiques en charge de ces processus sont cependant souvent de courte durée. En Bolivie, par exemple, le programme PADEP de la GTZ a dû travailler avec cinq gouvernements successifs différents.

La diversification des institutions partenaires peut ainsi constituer une stratégie délibérée pour survivre aux changements politiques fréquents. Elle est cependant

décriée lorsqu'elle constitue une fin en soi et cache un manque d'efficacité ou une attention insuffisante aux résultats.

Les programmes doivent donc trouver le juste équilibre entre deux efforts qui peuvent paraître contraires :

- concevoir une série pertinente de projets pilotes, assurer une documentation et une évaluation minutieuse des résultats et un transfert systématique des expériences dans le processus politique, et
- maintenir la souplesse nécessaire pour adapter les objectifs et les procédures, travailler avec des partenaires changeants et exploiter les opportunités.

Le rôle des agents de changement

La réforme des politiques est comme on l'a vu un processus multi-acteurs, ce qui limite l'efficacité des projets ne reposant que sur l'intervention d'experts de haut niveau auprès des autorités nationales et plaide pour une implication large des acteurs.

Néanmoins, dans la plupart des études de cas, certaines institutions ou certains individus se sont avérés essentiels pour transmettre les enseignements des projets aux décideurs et influencer les réformes. Parfois, la coopération avec des personnalités importantes a été cruciale pour la réussite du programme.

Les experts des programmes de coopération bilatérale eux-mêmes sont présentés dans les études comme des agents de changement importants.

Dans plusieurs cas, notamment en Bolivie et en Équateur, les experts ont agi comme des intermédiaires neutres, équitables et compétents et ont réussi à amener à la table des négociations les différentes parties opposées par un conflit d'intérêts.

Lier l'aide projet et la réforme des politiques dans les pays PRSP¹ et les autres

L'aide projet traditionnelle négociée et fournie dans le cadre d'accords bilatéraux a récemment fait l'objet de sévères critiques. Les principales critiques tiennent au manque de coordination entre les programmes nationaux du gouvernement et les projets des bailleurs de fonds, à la création d'institutions et de procédures parallèles, au manque d'appropriation par les pays, à la lourdeur des procédures de coordination que les bailleurs imposent aux institutions partenaires, et à la prévisibilité limitée des fonds d'aide.

¹ *Poverty Reduction Strategy Papers*. Les « pays PRSP » désignent dans ce document les pays engagés dans la définition d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou d'approches sectorielles (SWAP) pour orienter les financements de l'aide internationale dont ils bénéficient.

Les études de cas présentées illustrent parfaitement l'objet de ces critiques. Il y aurait par exemple en Tanzanie plus de 1 200 projets d'aide dans le secteur de la santé, mis en œuvre par plus de 30 agences de coopération.

Les bailleurs sont donc parvenus à un accord dans le but d'harmoniser leurs contributions et de les aligner sur les procédures du pays partenaire. Selon la Déclaration de Paris, la préférence doit être donnée à l'aide budgétaire ou à d'autres approches soutenant des programmes tels que les stratégies de développement nationales ou programmes sectoriels.

La question se pose de savoir si les enseignements tirés des approches combinées s'appliquent également dans les pays PRSP. Dans l'étude, deux cas suivent de telles approches dans des pays PRSP, le Vietnam et la Tanzanie.

Ces deux cas montrent que :

- les chances d'exercer un impact sur le cadre politique sont désormais plus grandes que par le passé, lorsque les activités de la KfW se limitaient aux microprojets ;
- il est possible d'intégrer de manière pertinente l'appui technique au niveau micro dans des approches programmes. Cela permet en outre à chaque bailleur d'apporter une contribution spécifique en fonction de ses avantages comparatifs ;
- la coordination des bailleurs induit des coûts de transaction initiaux, mais le cas du Vietnam montre qu'une ré-

partition bien définie des attributions contribue à terme à une économie de coûts.

EN CONCLUSION

Les cas présentés dans cette étude sont des succès choisis. Tous ont demandé beaucoup de temps et de ressources humaines pour se développer et, plus important encore, tous étaient dotés d'objectifs politiques clairs et d'une excellente capacité de gestion. Sans stratégie de gestion des connaissances et de reproduction à grande échelle, il est peu probable que les micro-projets seraient devenus des « pilotes » avec les impacts politiques qu'on leur reconnaît.

Les avantages des approches à plusieurs niveaux sont valables tant dans le cadre de programmes bilatéraux traditionnels mis en œuvre dans les pays non PRSP que dans le cadre des nouvelles modalités de l'aide dans les pays PRSP, où les bailleurs cofinancent des programmes nationaux et s'alignent sur les systèmes mis en place par le pays partenaire. Dans les nombreux pays qui ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure de développer des cadres stratégiques nationaux, les bailleurs peuvent adopter un rôle plus actif de mise en relation des acteurs, de discussion des options politiques, d'appui aux micro-expérimentations et de coordination de la formulation des politiques. ■