



Académie des sciences d'outre-mer

*Les recensions de l'Académie*¹

L'aide publique au développement : visées et nouvelles stratégies en Afrique / Houssen Zakaria
éd. l'Harmattan, 2018
cote : 61.967

Au croisement des intérêts géopolitiques de l'époque et de la montée de l'indignation compassionnelle suscitée par la misère des pays du Sud, l'aide publique au développement (APD) est progressivement entrée dans les politiques publiques des États occidentaux à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Depuis elle a connu une croissance régulière passant à prix constant d'un peu moins de 40 milliards de dollars en 1960 à environ 145 milliards en 2017. Mais son poids relatif comme source de financement a décliné. Parallèlement, la géographie de l'aide s'est fortement modifiée avec une forte réduction du nombre de pays éligibles : plus de 55 pays sont sortis de la catégorie des pays en développement du Comité d'aide au développement (CAD), le forum de l'OCDE qui réunit les plus grands fournisseurs de l'aide, du fait de l'élévation de leur revenu par habitant. Logiquement, l'aide vers ces pays s'est tarie. Ils sont parfois devenus, comme la Corée, à leur tour des pays donateurs membres du CAD.

Avec l'ouvrage d'Houssen Zakaria, bien documenté mais d'une construction hétéroclite, le propos est d'appréhender « les énoncés, les idées politiques, les manières de voir, (...) les savoirs théoriques qui traversent l'aide, en mettant au jour les médiations politiques et sociales qui la renforcent » (p. 21). En effet, selon l'auteur, pour analyser les mécanismes de l'aide, ses pratiques et son efficacité, il faut préalablement mettre en évidence les références - politiques et idéologiques - qui la fondent. Houssen Zakaria, qui revendique un « engagement désintéressé » et qui « s'enracine dans plusieurs démarches scientifiques et méthodologiques » (p. 23) mobilise tour à tour de nombreuses références, notamment Émile Durkheim, Max Weber, Pierre Bourdieu, Michel Foucault, Noam Chomski, Jean-Paul Sartre que l'on ne croyait pourtant pas spontanément invités dans un tel débat. On devine dans quelle filiation l'auteur professeur de Sciences humaines et sociales à l'Université Paris-Est Créteil s'inscrit pour fustiger la pensée néo-libérale à l'œuvre dans la pensée dominante sur l'aide et le développement qu'elle est censée servir.

Dans un premier chapitre bien fourni, tour à tour sont évoqués les concepts dominants qui ont traversé l'histoire de l'aide : besoins essentiels, ajustement structurel, bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté, renforcement des capacités, conditionnalité ... enserrés dans des valeurs politiques et économiques servant, au gré du temps, d'étalons, d'indicateurs, d'axes méthodologiques ou de sources de réflexion. Chemin faisant, les bonnes questions sont



¹ Les recensions de l'Académie de [Académie des sciences d'outre-mer](http://www.academieoutremer.fr) est mis à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 non transcrit](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/). Basé(e) sur une œuvre à www.academieoutremer.fr.



Académie des sciences d'outre-mer

posées. Sur quelle représentation sont fondés les programmes des bailleurs ? Comment sont-ils effectivement appropriés par les États récipiendaires ? Observe-t-on une adhésion aux valeurs que sous-tendent ces programmes ? Quel est leur impact réel sur le terrain au plan politique, social, économique ?

L'auteur s'inscrit dans le courant critique de l'aide. Il reprend certains reproches souvent entendus. Le volume de l'aide dépend de la stratégie du bailleur, le « généreux donateur » qui décide de financer ou non tel ou tel pays, tel ou tel projet en fonction de ses considérations géostratégiques ou de ses intérêts commerciaux du moment. Les financements, même s'ils sont de plus en plus fongibles, et de moins en moins liés, portent avec eux des choix d'objectifs et de méthodes prédéterminés qui implicitement introduisent des mises sous tutelle aux conséquences culturelles et politiques. Les procédures d'appropriation par le bénéficiaire sont dans la réalité souvent en trompe-l'œil. Pour des raisons de coûts, les donateurs préconisent, des solutions à caractère générique, conçues de telle sorte qu'elles puissent être mises en œuvre en silos, indépendamment du contexte local. En choisissant les solutions les plus rapides et les plus économiques et en ne tenant pas compte des éventuelles conséquences de telle ou telle décision, comme ce fut le cas en Afrique avec les Programmes d'ajustement structurel des années 1980-90, le modèle est désincarné, il occulte les questions essentielles concernant l'orientation et la raison d'être des projets, les bénéficiaires de ces projets et les personnes chargées de les mettre en œuvre sur le terrain. Au cœur de la cible se trouve la Banque mondiale qui occupe une position hégémonique tant sur le plan des idées que par la taille de ses financements. En position défensive, se retrouvent les agences des Nations Unies ou l'Union européenne plaidant pour un ajustement « à visage humain » ou pour la prise en considération de la « dimension sociale » du développement, mais sans fondamentalement renoncer à la vulgate libérale.

Le chapitre consacré à l'éducation, le moins convaincant au demeurant parce qu'il n'ouvre aucune perspective, est l'occasion pour l'auteur de dénoncer les méfaits de la théorie du capital humain et son instrumentalisation dans l'approche par les compétences – « une mystification pédagogique » qui amène à privilégier une logique gestionnaire des dispositifs scolaires centrés sur l'expertise des performances des élèves et du travail des enseignants (p. 293).

On trouvera un intéressant chapitre consacré à la décentralisation, un « circuit court » ou une posologie contre l'obésité de l'État pour la Banque mondiale, ou plutôt un apprentissage de la démocratisation pour l'Union européenne. Aujourd'hui, tous les bailleurs de fonds soutiennent les collectivités locales « post multipartisme » et le renforcement de leurs capacités techniques et financières. Par conséquent, la décentralisation formelle progresse, explique l'auteur, mais le principe de la subsidiarité qui la sous-tend, quant à lui, avance peu. Derrière une rhétorique sur la participation des populations, en fait « il (ce principe) est à l'état d'incantation » (p. 223). Il en est de même de la participation de la société civile dans les actions collectives « qui ne garantit pas la non confiscation du pouvoir local par les oligarchies locales, par une élite qui contrôle le pouvoir villageois et communal en faisant la jonction entre les besoins de populations et les aspirations des agences d'aide au développement ». Elle ne garantit pas non plus le progrès démocratique : « la tyrannie des rois est vite remplacée par celle des cousins » (p. 260). La critique est acerbe, et en partie injustifiée.



Académie des sciences d'outre-mer

L'auteur devrait regarder la coopération de terrain telle qu'elle se pratique de plus en plus. De nouvelles modalités d'intervention, plus centrées sur le renforcement des capacités locales et de mobilisation des ressources locales (y compris l'épargne) sont en œuvre. Dans de nombreux programmes de décentralisation, la logique d'intervention est devenue celle du partenariat, du lien territoire à territoire, de la symétrie horizontale, de l'expérimentation, de la capitalisation, de la montée en échelle et des garanties de transparence et de redevabilité. Les dynamiques des acteurs - associatifs, décentralisés, publics et privés – se forment autour de projets programmes plutôt à cycle long que sur des interventions ponctuelles.

Certaines critiques réunies par l'auteur rejoignent le point de vue d'intellectuels de pays du Sud. Il faut apprendre « à ne pas se coucher sur la natte des autres » écrivait autrefois le burkinabé Joseph Ki-Zerbo, fustigeant les comportements des dirigeants, cherchant ailleurs des modèles, inaptes à conceptualiser et à impulser une voie endogène de développement. Plus récemment, la charge provocatrice de la zambienne Dambisa Moyo a été plus radicale : l'aide au développement est « fatale (dead aid) » car elle encourage la corruption et permet à des régimes de se maintenir artificiellement. Elle souffre d'un défaut essentiel : elle est conservatrice, elle annihile les incitations à évoluer, à se réformer et à se développer. Le positionnement est plus idéologique que fondé sur l'observation. Il n'en demeure pas moins que les réformes associées à l'aide sont prégnantes. Elles s'introduisent dans l'imaginaire des gouvernants ; elles influencent les représentations ; elles modèlent les institutions ; elles produisent des effets sur les systèmes administratifs et, cela, quels que soient les résultats. Il ne faut pas davantage sous-estimer l'efficacité des stratégies d'adaptation des gouvernants « sous influence des bailleurs », leur capacité de contournement, de transgression... Une palette de résistances qui, de facto, produisent des systèmes sociaux hybrides où cohabitent normes officielles imposées, normes sociales effectives au quotidien et normes appropriées, tacites, pragmatiques à la limite du légal. Rien ne permet de croire qu'un quelconque diktat extérieur parvienne à s'imposer longtemps.

Les reproches envers l'aide sont donc légion et le scepticisme domine quant aux résultats. Il faut dire que l'auteur illustre souvent son analyse par le cas des Comores d'où l'auteur est originaire, un pays où la majorité vit dans les « marécages putrides du sous-développement » pendant que la minorité ne jure que par les 4V (voiture, villa, virement, voyages). La faillite est flagrante et le rôle des bailleurs de fonds, dont la France, est largement mis en cause.

Rétorquons que la critique radicale d'Houssen Zakaria comme des autres auteurs fait fi d'un certain nombre d'évolutions de l'aide occidentale, comme celle ayant conduit au « déliement » de l'aide, c'est-à-dire à la suppression du lien entre l'origine nationale de l'aide et celle du fournisseur qui génère des surcoûts importants. Elle dévalorise les progrès acquis en matière d'efficacité depuis l'adoption des 3 principes de base de la Déclaration de Paris de 2005 (appropriation, alignement, harmonisation) pourtant évoqués par l'auteur (p. 98-108). Affirmons surtout que l'adoption en 2015 des 17 Objectifs du développement durable, avec son principe de base (« ne laisser personne derrière »), ses 169 cibles et autant d'indicateurs, son agenda 2030 et son système de redevabilité, l'aide a changé de paradigme.



Académie des sciences d'outre-mer

En toute vraisemblance, une refondation est à l'oeuvre, selon une idée directrice commandée par les évolutions en cours : l'obsolescence du clivage Nord-Sud (les inégalités sociales sont présentes dans les deux hémisphères) et l'universalité des objectifs du développement durable, imposent de passer d'une logique d'assistance unilatérale (telle qu'elle sous-tend l'aide depuis sa naissance) à une logique d'enjeux partagés. Par ailleurs, de la Banque mondiale aux fondations privées, des pouvoirs publics aux entreprises (grandes et petites), des collectivités locales aux organisations de la société civile (grandes et petites), une pluralité d'acteurs se mobilise et des « coalitions » peuvent désormais se combiner pour trouver et mettre en œuvre des solutions concrètes.

Dans ces mutations en cours, peu évoquées par Houssen Zakaria, le rôle de l'aide publique devrait devenir principalement celui de catalyseur (incitation, facilitation, correction des imperfections du marché, portage de risques, capitalisation) plutôt que celui d'opérateur direct. Tout compte fait, une question se pose : ne faut-il pas à présent profiter de ces évolutions pour contester enfin le concept même d'aide, avec sa connotation condescendante, asymétrique et caritative, qui ne correspond plus aux réalités des relations de solidarité et de partenariat qui se nouent avec les acteurs du Sud et du Nord (des États, mais aussi des collectivités, des entreprises, des groupements, des associations, des syndicats, etc.) ? Ne faut-il pas lui substituer celui de coopération (opérer ensemble) certes ancien mais pas désuet, ou celui de co-développement incontestablement riche et porteur d'innovations ?

Pierre Jacquemot