

document de travail

Février 2012

119

Les réformes de l'aide au développement
en perspective de la nouvelle gestion publique

Jean-David Naudet, Agence Française de Développement
(naudetjd@afd.fr)

Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr



Remerciements

Pour la rédaction de cet article, l'auteur s'est inspiré des travaux menés par Vincent Kienzler. Il remercie également Thomas Mélonio, pour les réflexions menées ensemble sur un sujet proche.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document de travail sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

ISSN : 1958-539X

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2012

Mise en page : Denise PERRIN

Sommaire

	Résumé	5
--	---------------	----------

	Introduction	7
--	---------------------	----------

1.	La nouvelle gestion publique	9
1.1.	Les quatre caractéristiques du <i>New Public Management</i>	9
1.2.	Les utilisateurs du <i>New Public Management</i>	11

2.	Les réformes des politiques d'aide au développement	13
2.1.	Segmentation des responsabilités	13
2.2.	Redevabilité	14
2.3.	Gestion de la performance	15
2.4.	Des réformes systémiques	16

3.	A l'épreuve de la mise en œuvre	17
3.1.	La gestion d'une insaisissable performance	18
3.2.	Redevabilité collective et responsabilité individuelle	21
3.3.	De la segmentation à la fragmentation	23

	Conclusion	25
--	-------------------	-----------

	Liste des sigles et abréviations	26
--	---	-----------

	Bibliographie	27
--	----------------------	-----------

Résumé

Le propos de cet article est d'analyser les réformes de la politique internationale d'aide au développement à partir des concepts du *New Public Management*. En particulier trois aspects sont particulièrement abordés : la segmentation de la mise en œuvre des politiques de développement, la montée de la préoccupation de redevabilité, et la mise en place de systèmes de gestion de la performance. L'analyse montre que les évolutions de l'aide publique au développement témoignent d'une manière évidente de l'application des principes du *New Public Management* à ce domaine. Pourtant les caractéristiques intrinsèques de l'aide – difficulté à définir la performance, extrême hétérogénéité des résultats, responsabilités systématiquement collectives, disjonction entre payeurs et bénéficiaires des politiques, absence de régulateur d'ensemble – en font un exemple d'application peu approprié pour ces principes de management. Il en résulte un certain nombre de difficultés de mise en œuvre qui constituent autant de défis pour l'avenir des politiques d'aide.

Abstract

The purpose of this article is to analyze foreign aid reforms with the analytical grid of New Public Management. Three principles are particularly discussed: the segmentation of development policies implementation, the growing concern for accountability, and the establishment of performance measurement and management systems. The application of New Public Management principles to aid policies appears to be blatant. Yet distinctive characteristics of these policies – difficulty to define performance, extreme heterogeneity of results, inseparable responsibilities, broken accountability feedback loop, absence of global regulation – make them an inappropriate example for New Public Management. As a result, a number of implementation difficulties appear as managerial challenges for the future of aid.

Introduction

L'aide au développement a toujours fait l'objet d'un flux de critiques de différentes natures, parmi lesquelles celle d'être gérée de façon peu efficace et exagérément bureaucratique.

Certains des tenants de cette critique, dont Bishop et Green (2008), fondent leur espoir sur l'aide privée, et ce que l'on appelle depuis peu le philanthrocapitalisme. Leur ouvrage cherche à montrer comment on pourrait améliorer grandement les résultats de développement en appliquant à l'aide publique les méthodes et la rigueur que les grands capitalistes ont su utiliser dans le domaine des affaires. Un autre auteur (Edwards, 2010) réfute cette thèse en argumentant que ces méthodes ne sont pas adaptées aux valeurs et aux spécificités qui fondent l'action de coopération.

Ce débat est à propos et salutaire. De fait, il aurait dû avoir lieu depuis longtemps dans le domaine de l'aide publique au développement. Depuis les années 1990, en effet, des programmes de réformes tentent de débureaucratiser la gestion de l'aide et d'en rapprocher les principes de gestion des principes managériaux privés. Ce mouvement s'inspire très nettement de la vague de transformation de la gestion

publique que l'on qualifie de *New Public Management* (NPM), ou nouvelle gestion publique.

Le propos de cet article est précisément de présenter une grille de lecture des évolutions de la gestion des politiques d'aide à partir du cadre plus large du NPM.

La première section présente, de manière succincte, les principes du NPM à partir d'une synthèse, courte et simplifiée, de la littérature abondante disponible sur ce sujet. La deuxième section opère un parallèle entre ces principes et les réformes récentes des politiques d'aide. En se concentrant sur trois aspects fondamentaux du NPM (la gestion de la performance, la redevabilité et la segmentation des responsabilités), la troisième section met ensuite en lumière les enjeux pratiques qui sont ressortis de l'application de ces principes aux politiques d'aide. Cette analyse tente de distinguer, parmi les différentes difficultés de mise en œuvre, ce qui semble découler des spécificités de l'aide au développement. Enfin, une courte conclusion reprend les principaux points développés en soulignant l'importance d'une réflexion sur l'adaptation du NPM au cas particulier des politiques d'aide.

1. La nouvelle gestion publique

Le NPM naît dans les années 1980, parallèlement à la « contre-révolution libérale ». Le projet politique est clair : il s'agit de sortir d'une gestion publique bureaucratique, considérée comme inefficace, et d'inverser la tendance, qui pouvait apparaître inexorable, à la croissance des dépenses publiques. Le principe directeur est le rapprochement des méthodes de gestion des entités publiques de celles du management des entreprises privées. Il s'agit de construire un environnement de quasi-marché pour les politiques publiques (Ferlie, 1996), qui permet de fixer des incitations efficaces pour les acteurs impliqués. Le NPM s'accompagne et se complémente du mouvement en faveur de la dérégulation et de la privatisation.

De nombreux ouvrages portent sur les caractéristiques des principes du NPM (Hood, 1991 et 1995 ; Mac Laughin *et al.*, 2002 ; Barzelay, 2001), et sur la transformation progressive des « concepts » clés de la gestion publique.

Ainsi, la mise en œuvre des politiques publiques est assimilée à un processus de production de biens et/ou de services, ce qui estompe la différence entre entités publiques et entreprises privées, considérées toutes deux comme des fournisseurs de services. La notion d'utilisateur, voire de client, des politiques publiques devient centrale pour qualifier celui qui était auparavant le bénéficiaire. La prise en compte des

options et des choix (*l'empowerment*) du « client/usager » des politiques, à la fois payeur et bénéficiaire, est considérée comme une condition déterminante pour leur amélioration.

Le concept d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques devient l'objectif prééminent. Dans les années 1990 lui succède, en particulier en Grande-Bretagne, la notion proche de « *value for money* ». Le but de la gestion publique est de parvenir à fournir la plus grande quantité et qualité de biens et services au coût le plus faible. On peut considérer que l'efficacité joue, dans la gestion publique, un rôle comparable à celui de la productivité dans la gestion privée.

Le manager public remplace l'ancien cadre administratif. Il n'est plus tant question de respecter des procédures et d'encadrer des processus et du personnel, mais d'organiser les moyens adéquats afin de s'engager sur des résultats. La délégation de responsabilité et l'autonomie du manager public, à l'image de son homologue privé, deviennent des conditions de l'efficacité des politiques publiques.

Au-delà de ces évolutions conceptuelles, le NPM peut se définir de manière synthétique par quatre caractéristiques principales.

1.1. Les quatre caractéristiques du *New Public Management*

- La première caractéristique du NPM est la segmentation de la mise en œuvre des politiques publiques par la délégation de missions à des unités managériales autonomes, responsabilisées sur des objectifs précisément identifiables. Ce découpage peut se faire à l'intérieur des institutions, sous forme d'équipes-projet par exemple, mais conduit souvent à une segmentation du cadre

institutionnel de mise en œuvre des politiques publiques en unités stratégiques (souvent des agences) organisées par « produits manageables » (Hood, 1995).

La segmentation opère parfois horizontalement, c'est-à-dire sous forme d'une compétition entre entités publiques susceptibles d'être responsabilisées sur des objectifs similaires, voire entre entités publiques et

privées. Mais elle procède également verticalement, générant des chaînes de délégation de mise en œuvre des politiques publiques, basées sur des relations de type principal/agent.

Le contrat est l'instrument privilégié régissant les relations entre ces différentes entités (Lane, 2000). Il porte le plus souvent sur les objectifs et performances et lie les entités en charge des différents niveaux de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques (voire ces entités avec les représentants des usagers). Un exemple emblématique en est le *Public Sector Agreement* (PSA), mis en place au Royaume Uni pour les principaux opérateurs publics¹.

- La segmentation des responsabilités s'appuie sur une pratique étendue de la redevabilité (Mulgan, 2000), deuxième caractéristique du NPM. Les unités managériales, et les managers eux-mêmes, sont responsabilisés (souvent contractuellement) sur des résultats à atteindre, et redevables des performances réalisées auprès de l'ensemble des acteurs concernés. On parle parfois de redevabilité à 360 degrés : verticale envers les autorités responsables des politiques, horizontale envers les différents organes de contrôle et de transparence, et sociale envers les usagers des politiques publiques et leurs représentations (Goetz et Jenkins, 2005).
- Troisième caractéristique : les principes de responsabilité, d'autonomie et de prise d'initiative régissent la gestion des ressources humaines. Il s'agit d'échapper à la déresponsabilisation paralysante de la gestion bureaucratique classique et de mettre en place un jeu d'incitation favorisant l'efficacité individuelle. Cela nécessite souvent d'échapper aux règles trop rigides encadrant le personnel de la fonction publique. Le NPM s'appuie ainsi fréquemment sur des structures semi-autonomes, dédiées à des tâches précises, dont la multiplication est parfois

qualifiée de phénomène d'agencéification. Là encore, ce sont des contrats d'objectifs et de performance, plus ou moins formalisés et dont la réalisation donne lieu à évaluation, qui lient individuellement les managers et leurs collaborateurs aux acteurs de la politique publique, et qui fondent, en principe, promotion, sanction et politique salariale.

- La définition des objectifs-cibles et l'appréciation des performances réalisées sont au cœur du fonctionnement du NPM, et en constitue la quatrième caractéristique. Les « systèmes de mesure et de gestion de la performance » (*Performance Measurement and Management System - PMMS*, cf. Politt, 1986) servent d'instrument de redevabilité des unités managériales et de gestion des ressources humaines. Ils fondent les relations entre l'autorité politique, les différentes entités chargées de la mise en œuvre des politiques, et les clients/citoyens ainsi que leurs représentations (Radin, 2006).

La performance, concept central du NPM, est le plus souvent directement liée à la notion d'efficience. Il s'agit de s'approcher d'un rapport maximal entre les ressources allouées et les résultats obtenus ("*value for money*"). Si l'on poursuit le parallèle avec le management privé, la performance est la mesure de la productivité des politiques publiques.

Les PMMS reposent très fréquemment sur des grilles d'indicateurs concrétisant les objectifs-cibles, l'utilisation des ressources, les résultats obtenus et les performances réalisées. Une large utilisation des indicateurs apparaît comme l'un des marqueurs spécifiques du NPM. Il ne s'agit cependant pas du seul instrument de la boîte à outils spécifique du PMMS, qui contient également certaines formes d'évaluation, l'audit de performance et l'étalonnage (*benchmarking*).

¹ Les PSA sont structurés de la façon suivante : mission, objectifs, indicateurs de performance, cibles de "value for money" et responsabilités.

1.2. L'extension du NPM

Les analystes observent tous une extension des méthodes du NPM à de très nombreux pays et à un champ croissant de politiques publiques. Expérimenté tout d'abord dans des pays pionniers tels que la Nouvelle-Zélande, le Royaume Uni et la Suède, le NPM s'est progressivement étendu à l'ensemble des pays occidentaux et au-delà (Hood, 1995). Il s'est en particulier adapté à des contextes politiques différents, comme le montre par exemple le cas du Royaume Uni, où le gouvernement travailliste de Tony Blair a repris le mouvement initié dans ce sens par les gouvernements conservateurs précédents.

Dans d'autres pays, comme la France ou l'Allemagne, le NPM a été introduit plus tard et plus progressivement. Cela a ainsi été le cas en France, au début des années 2000 (Berrebi-Hoffmann et Grémion, 2009), où l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et les principes de la Révision générale des politiques publiques en sont des témoignages manifestes.

Le NPM a également été relayé par les organisations internationales, en particulier par la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à travers son Comité de management public.

En partie sous cette impulsion, et plus généralement celle donnée par le système d'aide international dans sa globalité, les pays en développement ne sont pas exclus du mouvement. Au contraire, les principes du NPM s'accordent fort bien avec le message gestionnaire porté par les bailleurs de fonds (dépolitisation de la mise en œuvre des politiques, priorité à l'efficacité, « agencification », redevabilité, gestion par les résultats). De ce fait, on retrouve beaucoup de principes (plus ou moins appropriés) du NPM dans les pays en développement, souvent relayés par les ministères des Finances.

2. Les réformes des politiques d'aide au développement

A notre connaissance, il n'existe pas, dans la littérature, une seule analyse consacrée au rapprochement entre les réformes de la gestion de l'aide et le NPM. Pourtant, l'application de ses principes aux politiques d'aide au développement paraît évidente. Parmi les nombreuses façons de l'illustrer, on s'arrêtera successivement sur (i) la segmentation de la mise en œuvre des politiques de

développement, (ii) la préoccupation croissante de redevabilité, et (iii) la mise en place de PMMS. Ces phénomènes peuvent être à chaque fois analysés au Nord comme des évolutions du management interne des institutions d'aide, mais aussi au Sud comme la conséquence sur les politiques de développement de « conditionnalités gestionnaires » portées par les instruments d'aide.

2.1. Segmentation des responsabilités

Avant la vague du NPM, la mise en œuvre de l'aide au développement était déjà largement segmentée en projets, c'est-à-dire en « unités managériales » responsabilisées sur des objectifs précis. Cette organisation, nouvelle gestion publique avant l'heure, s'est fortement structurée dans les années 1980 et 1990. A la fin de cette période, la prolifération des projets posa toutefois problème, en illustrant la fragmentation excessive de la mise en œuvre, qui est une conséquence classique du NPM (voir ci-après). Dans les années 2000, l'aide programme, la coordination et l'alignement sont devenus des mots d'ordre communs à la communauté du développement. S'il s'agit de réduire la fragmentation, le système managérial fonctionnant sur une segmentation des politiques par objectifs n'en est néanmoins pas transformé comme le montre, par exemple, l'utilisation toujours croissante de l'outil du cadre logique, reliant actions, objectifs et indicateurs objectivement vérifiables.

Parallèlement, à partir des années 1980, la mise en œuvre des politiques d'aide (reposant autrefois largement sur les appareils administratifs locaux et internationaux comme l'assistance technique) s'appuie de manière croissante sur des entités spécialisées : principalement des organisations non gouvernementales (ONG), mais aussi des agences publiques, des associations et organisations de la société

civile, et parfois même des structures privées. Ceci induit une forme de concurrence interinstitutionnelle dans la mise en œuvre des politiques d'aide, et débouche sur des « chaînes de mises en œuvre » (Aid Chains, selon Wallace *et al.*, 2007) régies par des contrats fondés sur des cadres logiques, fonctionnant grâce à des remontées verticales de reporting sur les activités et leurs résultats.

Enfin, troisième niveau de segmentation, on constate, depuis la fin des années 1990, une multiplication des institutions chargées de définir et de piloter les politiques d'aide. Cette fragmentation a parfois lieu au niveau national, où la tendance est à une plus forte délégation à des « agences » responsabilisées par les pouvoirs publics. C'est le cas dans différents pays² : en Nouvelle-Zélande avec la création de la *New Zealand Agency for International Development* (NZAID) en 2002 ; en Australie, avec l'établissement en 2010 de l'*Australian Agency for International*

² Notons que certains pays ont suivi un chemin inverse ou plus complexe. La Nouvelle-Zélande est revenue sur l'autonomisation de NZAID (ce point est abordé plus avant). En Norvège, la NORAD a été réintégrée au ministère des Affaires étrangères. Au Japon, la *Japan International Cooperation Agency* (JICA) a intégré la *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), mais est devenue en même temps une agence autonome au service de la politique japonaise d'aide.

Development (AUSAID), en tant qu'agence autonome d'exécution de l'aide ; en Espagne avec la création de l'*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID), en 1998, chargée de mettre en œuvre la coopération espagnole ; ou encore aux Etats-Unis avec la création de la *Millenium Challenge Corporation*, en 2002, dotée du mandat de mettre en œuvre, en parallèle de la *United States Agency for International Development* (USAID), une aide sélective et performante.

C'est cependant au plan multilatéral que la création d'instruments et d'institutions dédiés à des objectifs particuliers a été la plus importante. D'après Severino et Ray

(2010), vingt-cinq institutions multilatérales ont été créées entre 2000 et 2005. Il s'agit en particulier des fonds verticaux tels que le Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme ou encore l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI). Comme leur nom l'indique, ces fonds organisent des chaînes verticales de mise en œuvre de programmes d'aide, mettant en concurrence, au niveau local, différentes structures de mise en œuvre, autour d'objectifs internationaux particuliers. De même, on a assisté à la mise en place répétée de fonds fiduciaires (ou Trust Funds), ces fonds communs dédiés à un objectif particulier et gérés par des institutions multilatérales.

2.2. Redevabilité

La question de la redevabilité, tout comme celle de la segmentation des responsabilités, n'a pas attendu l'essor du NPM pour émerger dans les débats liés aux politiques d'aide, avant même qu'elle ne concerne les autres politiques sectorielles. Dans un historique de l'évaluation de l'aide, Cracknell (2000) date en effet de 1979 le début du fort intérêt porté à l'évaluation dans les institutions de développement, et la création d'unités dédiées à cette tâche. Toutefois, l'accent semble alors nettement plus mis sur l'apprentissage que sur la nécessité de « rendre des comptes ». Les analyses indépendantes sur l'efficacité de l'aide témoignent également de cette même préoccupation³.

C'est toutefois à partir des années 1990 que le concept d'« *accountability* », traduit en français par « redevabilité »⁴, devient un outil courant du discours et de la pratique de l'aide. L'aide au développement peut sans doute alors apparaître comme l'une des politiques publiques les plus évaluées au monde (des centaines d'évaluations sont en effet menées chaque année sur différents outils ou champs qui lui sont liés).

Parallèlement aux services dédiés, dont dispose chaque organisation de coopération, la création de dispositifs totalement indépendants d'évaluation, d'audit, de sur-

veillance ou d'étalonnage devient de plus en plus à l'ordre du jour. La Suède met en place la *Swedish Agency for Development Evaluation* (SADEV) en 2006, comme nouvelle institution totalement indépendante de la *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA) et d'autres organismes chargés de la mise en œuvre de l'aide suédoise. En 2010, c'est l'*Independent Commission for Aid Impact* (ICAI) qui est créée au Royaume uni, avec le même mandat d'évaluer, de manière indépendante, l'impact de l'aide britannique. Plusieurs pays envisagent de créer d'autres organismes de contrôle de ce type (*watchdog*) spécifiquement dédiés aux politiques d'aide.

Au niveau international, une étude d'OPM (2008) propose une « sélection » de vingt mécanismes internationaux œuvrant à la redevabilité de l'aide, comme par exemple l'Indice d'engagement vers le développement (*Commitment to Development Index*) du *Center for Global Development* (CGDev), le Rapport annuel du *Reality of Aid Network*, ou le *Watch Report* de la coordination d'ONG CONCORD.

³ Ces analyses sont régulières depuis la parution de Cassen (1985).

⁴ Inconnu jusqu'alors en langue française, ce terme est encore aujourd'hui considéré comme un anglicisme en dépit d'un usage de plus en plus courant.

Orientée verticalement en direction des structures politiques du Nord dans un premier temps, la préoccupation de redevabilité devient mutuelle, entre partenaires du Nord et partenaires du Nord et du Sud, puis sociale, c'est-à-dire dirigée vers les usagers/clients des politiques de développement. La redevabilité mutuelle est d'ailleurs entérinée comme l'un des cinq principes de la Déclaration de Paris en 2005⁵.

L'ensemble de ces dispositifs, ainsi que les échanges liés aux chaînes complexes de mise en œuvre de l'aide, génèrent une activité de *reporting* qui occupe une place centrale dans le fonctionnement actuel du système. Au niveau institutionnel (*corporate*), cette activité se concrétise, par exemple, par l'élaboration des *scorecards*, tableaux de

bord d'indicateurs de différentes natures (voir ci-après) propres à chaque institution ou structure. Phénomène tout à fait récent, toutes les principales organisations multilatérales possèdent, ou sont en train de se doter, de ce type de mécanisme de *reporting*.

La promotion de la redevabilité se fait également dans les pays du Sud par l'action des agences d'aide en faveur des parlements, des médias, des organes de contrôle et, de manière plus générale, des contre-pouvoirs (Hudson, 2009), mais également par la prise en compte de la transparence et de la reddition de comptes auprès des autorités et des citoyens dans les programmes et projets de développement.

2.3. Gestion de la performance

Troisième pilier du NPM, la gestion de la performance (ou PMMS) est omniprésente dans le management de l'aide depuis la fin des années 1990. L'USAID a été la première agence à proposer d'instaurer un pilotage par un PMMS (*Result-Based Management Framework*) en 1994, suivant de peu l'acte fondateur du NPM aux Etats-Unis : le *US Government Results and Performance Act* de 1993. Elle a été rejointe par les autres agences de coopération qui ont adopté à leur tour des mécanismes différents, mais inspirés des mêmes principes : l'ACDI au Canada en 1996 (*Result-Based Management Policy*), le *Department For International Development* (DFID) au Royaume-Uni en 1998 (*Performance-Based Management* (Hood 2006)), les Nations Unies (*Result-Based Management* à partir de 2001), l'Union européenne (*Result-Oriented Monitoring System* démarré en 2002), etc. Il ne s'agit que de quelques illustrations d'une tendance qui a concerné tous les organismes de coopération, plus encore à partir de 2005, lorsque la gestion axée sur les résultats a été adoptée comme l'un des cinq principes de la Déclaration de Paris en vue de l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

De la même façon, la gestion de la performance a été transplantée dans les systèmes de gestion des pays

partenaires par le biais de l'instrumentation liée aux programmes et projets financés par l'aide. A partir de la fin des années 1990, sous l'impulsion de la Commission européenne, l'aide budgétaire a ainsi évolué (partiellement) d'une conditionnalité *ex ante*, portant sur les réformes à entreprendre, à une conditionnalité *ex post* basée sur l'évaluation des performances réalisées. Cela a contribué à focaliser le dialogue politique entre bénéficiaires et bailleurs d'aide sur les résultats obtenus, représentés dans des cadres d'évaluation des performances (ou *Performance Assessment Framework*). L'aide budgétaire, mais aussi l'approche par les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, ont également été des outils incitant à construire des budgets programmes - fondés sur des ensembles liant des objectifs, des dépenses et des indicateurs cibles - dans de nombreux pays en développement.

Forme la plus récente de la famille des outils de gestion de la performance, l'*"output-based aid"* est promue par de nombreux acteurs de la communauté internationale, et notamment par la Banque mondiale. Il s'agit d'attribuer

5 Le terme de "*mutual accountability*" a été traduit par « responsabilité mutuelle » montrant que, en 2005, le terme (et le concept) de redevabilité était encore peu familier en français.

l'aide *ex post* en fonction d'une évaluation des résultats obtenus. Le Mécanisme de développement propre (MDP) a sans doute été le premier instrument ambitieux de ce type destiné à financer des projets de développement dans le domaine du climat. On voit aujourd'hui se développer cette

forme d'aide, par exemple dans le domaine de la santé où l'allocation de fonds aux centres de santé décentralisés (y compris les incitations salariales) est attribuée en fonction d'une évaluation du nombre et de la qualité des actes fournis.

2.4. Des réformes systémiques

Naturellement, ces trois phénomènes - segmentation des responsabilités, redevabilité croissante, et gestion de la performance - sont interconnectés. Ce sont les appréciations de la performance qui fondent la redevabilité, tant verticale, horizontale que sociale. Cette redevabilité est indispensable au processus d'amélioration continue des politiques et des projets et, en premier lieu, de leur efficacité, en suscitant, rétroactivement, des incitations qui s'adressent aux différents niveaux de responsabilités de mise en œuvre. Cela ne peut fonctionner que si l'architecture institutionnelle est segmentée en « unités » autonomes responsabilisées sur des cibles précises, comme peut l'être la fourniture d'un certain nombre de biens et de services.

On fait souvent une lecture factuelle, isolée et contextuelle (selon les pays étudiés) des différentes évolutions à l'œuvre dans la gestion de l'aide (en constatant par exemple le développement des fonds verticaux fléchés ou encore des organismes d'évaluation indépendants). On peut également

être tenté de voir un processus d'apprentissage gestionnaire endogène à la politique d'aide ou au monde du développement. Ainsi, la gestion par les résultats s'expliquerait, par exemple, par le fait que le pilotage de l'aide était auparavant par trop basé sur les processus et ne parvenait pas à démontrer l'efficacité des actions menées. Ces lectures possèdent une part de vérité. Mais le but de cette description, et la thèse principale du présent article, est de montrer que l'ensemble de ces évolutions forment un tout parfaitement cohérent et procèdent d'un puissant mouvement mondial de modification de la gestion publique qui, certes, s'adapte à la politique d'aide, mais procède de principes qui lui sont exogènes. L'absence de mise en perspective des évolutions du système d'aide dans le cadre analytique de la nouvelle gestion publique masque ce rapprochement qui, pourtant, devrait apparaître patent.

3. A l'épreuve de la mise en œuvre

De nombreux ouvrages portent sur les mises en œuvre concrètes du NPM à différentes politiques publiques, sur les

résultats obtenus, et sur les difficultés rencontrées.

Encadré 1. Les « plus » et les « moins » de la mise en œuvre du NPM

Synthèse à partir de Ferlie (1996)

Les plus :

- une plus grande importance accordée à l'efficacité et au « value for money » ;
- un management actif, et non une gestion passive ;
- une transparence facilitée par des contractualisations et le possible recours à la contestation ;
- une remise en cause des mauvaises performances ;
- une priorité accordée aux « clients-consommateurs » sur les « producteurs » du service public.

Les moins :

- une faiblesse des modalités de pilotage des contrats ;
- une prolifération de contrats et sous-contrats ;
- des chaînes de reporting verticales ;
- un manque de communication transversale sur les « questions épineuses » ;
- l'absence de théorie d'apprentissage organisationnel ;
- une perte de capacité à élaborer des politiques créatives.

Les facteurs de blocages de la gestion publique - une forte bureaucratisation, des dépenses trop élevées et toujours croissantes, des cultures professionnelles toutes puissantes résistant au « managerialisme » -, tels qu'identifiés dans les diagnostics pré-NPM ont, dans bien des cas, été singulièrement atténués⁶.

En revanche, là encore, lorsque l'on s'intéresse aux politiques d'aide, il n'existe pas, à notre connaissance, de réflexion analytique globale sur les évolutions gestionnaires qui ont été évoquées dans la section précédente. Cette section présente des éléments, tout à fait exploratoires sur ce thème, en se concentrant sur la gestion des institutions d'aide. Le champ des évolutions de la gestion dans les

pays du Sud, conséquences des réformes des politiques d'aide, mériterait une analyse à part entière et ne sera pas abordé ci-après.

Cette section accorde en effet une plus large place aux faiblesses et limites liées à la mise en œuvre du NPM dans

6 Ainsi, Amar et Berthier (2007) notent : « Par ailleurs, l'introduction du NMP a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles. C'est le cas en Australie, sans que cela ait d'incidences sur la qualité des services offerts (Domberger et Hall, 1996). En Nouvelle-Zélande, selon l'ancien ministre de l'Industrie Mac Tighe (2005), les effectifs de l'administration ont été réduits de 66 %, la part de l'État dans le PNB est passée de 44 % à 27 % tout en permettant une augmentation de la productivité. Les excédents budgétaires ont permis de réduire la dette publique de 63 % à 17 % du PNB et de réduire les taux d'imposition sur le revenu. Cette réduction a entraîné des recettes supplémentaires de 20 %. Selon Burnham (2000), au Royaume Uni, le NMP a permis une réduction des coûts, une hausse de la qualité des services, une meilleure productivité et une forte diminution du nombre de fonctionnaires (moins 34 % depuis 1979) (...) ».

les politiques d'aide qu'aux avancées qui en ont émané. Les premières sont plus faciles à documenter car elles ressortent de l'analyse des difficultés de la pratique quotidienne. Les secondes mériteraient une analyse comparative de la gestion passée et présente des politiques d'aide, qu'il est difficile de considérer, toutes choses égales par ailleurs.

Il n'apparaît, en fait, pas possible de comparer l'efficacité ou l'efficience de l'aide avant et après ces réformes managériales, qui pourrait nourrir un véritable bilan de ces dernières. La très abondante littérature sur l'évaluation de l'aide ne pose jamais, à notre connaissance, cette question

de l'évolution de l'efficacité de l'aide dans le temps. Et, si c'était le cas, il serait bien difficile de l'attribuer aux évolutions managériales plutôt qu'aux modifications des contextes politique ou économique. Aussi, les analyses critiques ci-après n'ont pas l'ambition de dresser un bilan et de formuler un jugement, mais bien d'identifier les nouveaux enjeux managériaux que ces réformes ont fait naître. On procédera en examinant, tour à tour, ce que l'on a identifié comme les trois phénomènes caractéristiques de la mise en œuvre du NPM dans les politiques en ordre inverse de la section précédente : la gestion par la performance, la redevabilité multidimensionnelle, et la segmentation des responsabilités.

3.1. La gestion d'une insaisissable performance

Les systèmes de gestion par la performance ont le grand mérite d'attirer l'attention des acteurs de l'aide (décideurs, usagers, managers, etc.) sur les résultats des actions, alors que l'expérience montre que la gestion des moyens a été, et reste dans une large mesure, le point focal d'attention des institutions de mise en œuvre de ces politiques.

Toutefois, de manière générale, les analystes du NPM constatent que le concept de performance d'une politique publique est extrêmement difficile à cerner, et qu'il s'agit d'une question tout autant politique que technique. Tout d'abord, à quel niveau dans la chaîne des résultats situer cette performance ? Bouckaert (2005) propose une ligne de partage entre activités privées et publiques en émettant l'hypothèse que, pour les activités privées, les *outputs* constituent une fin en eux-mêmes, alors que leurs conséquences (*outcomes*, ou impact) sont des horizons nécessaires pour donner sens à une activité publique. Par ailleurs, au-delà de l'efficacité et de l'efficience, les valeurs constituent un élément de jugement indispensable à l'appréciation des politiques publiques : sont-elles justes ou injustes, équitables ou non, coercitives ou non, participatives ou non, socialement utiles ou non, etc. ? (Dalton et Dalton, 1988).

Pour illustrer ces points, on pourrait dire, schématiquement, que la performance d'un centre de santé privé peut se mesurer par la quantité et la qualité des prestations délivrées rapportées à leur coût, tandis que celle d'un centre de santé public se doit d'intégrer l'effet du service fourni sur la santé publique (La prévention est-elle prise en compte ? Les soins dispensés répondent-ils aux priorités de santé publique ? La morbidité diminue-t-elle ?) et de prendre en compte l'équité de l'accès au service⁷.

Ces ambiguïtés quant à la définition de la performance sont parfaitement lisibles sur les listes d'indicateurs retenus dans les *scorecards* des institutions multilatérales⁸, qui intègrent des indicateurs de moyens (pourcentages de

7 Pour proposer un parallèle littéraire, le Dr Knock, dans la pièce de Jules Romains Knock ou le Triomphe de la médecine, est ainsi un prestataire de services privé performant, mais un piètre médecin public.

8 Les *scorecards* de seize institutions multilatérales ont été examinées : la Banque mondiale (Association internationale de développement - AID et Banque européenne pour la reconstruction et le développement - BERD), Banque africaine de développement (BAD), Banque asiatique de développement (BASD), Banque européenne d'investissement (BEI), Banque interaméricaine de développement (BID), Commission européenne, Fonds pour l'environnement mondial (FEM), Fonds international de développement agricole (FIDA), Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), le Fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (FPM), le Fonds pour les technologies propres (FTP), le *Global Alliance for Vaccines and Immunization* (GAVI), la Société financière internationale (SFI) et UNITAID. Tous les indicateurs cités dans la suite de cette section sont extraits de ces différents *scorecards*.

moyens et de projets alloués à différents secteurs à développer), de réalisations (superficies irriguées, nombre de classes construites), de résultats intermédiaires (*outcomes*, comme le taux d'achèvement dans le primaire), d'impact sectoriel (taux de mortalité infantile et maternelle) et d'impact global (croissance, coefficient de Gini), d'efficience (ratio des frais de fonctionnement sur transferts d'aide, délais d'instruction), de jugement sur l'efficacité (pourcentage de projets notés satisfaisants à l'achèvement) ou d'efficacité organisationnelle (nombre de supervisions par opérations). Peu de ces indicateurs reflètent des questions de valeurs et, lorsque c'est le cas (pourcentage de personnel local dans les équipes, pourcentage de femmes cadres dans les équipes, indicateurs responsabilité sociale des entreprises - RSE), il s'agit d'éthique d'entreprise et non de valeurs intrinsèques aux politiques d'aide ou aux politiques financées par l'aide (sinon des indicateurs très agrégés, comme le taux de pauvreté ou le coefficient de Gini).

On passera rapidement sur les difficultés de mesure de ces grandeurs⁹, que l'on peut illustrer par un indicateur retenu par la plupart des institutions : la « réduction des émissions de CO² ». Par définition, cet indicateur n'est pas observable puisqu'il quantifie une nuisance évitée¹⁰. Pour être mesuré, il nécessite une modélisation, basée sur un scénario de référence, dont l'établissement soulève des difficultés méthodologiques considérables¹¹.

Des domaines peu propices à la quantification - tels que la qualité de l'éducation¹², la qualité des soins de santé, le renforcement des capacités, la diminution de la corruption, l'amélioration de la gouvernance - ne font pas (ou très peu) l'objet d'indicateurs de performance, même s'ils constituent souvent des priorités des institutions concernées.

Mais, tout autant que la conception et la mesure des indicateurs, leur interprétation et leur utilisation posent problème. Ce sont en effet les causes des variations de performance qui constituent a priori une donnée managériale opératoire (Smith, 1990). Parfois, cette relation de causalité est incluse dans un indicateur de performance qui intègre implicitement un contrefactuel, comme c'est le cas pour la « réduction d'émission de CO² » ou le « nombre d'emplois

créés ». La difficulté est, dès lors, de l'ordre de la mesure¹³. Souvent, les indicateurs sont plutôt le résultat de multiples causes (taux de mortalité maternelle ou taux d'achèvement dans le primaire) dont il conviendrait, pour une utilisation managériale, d'évaluer les effets séparément.

Les indicateurs traduisent généralement un fragment de la notion complexe de performance. La « superficie de périmètres mis en irrigation », pour prendre un exemple utilisé dans plusieurs scorecards, reflète incontestablement une dimension de l'efficience d'un projet ou d'une politique de développement agricole, mais cette dimension ne se suffit pas à elle-même. L'expérience enseigne que la durabilité des systèmes d'irrigation constitue une dimension tout aussi importante de la caractérisation de la performance de la politique concernée. Une utilisation managériale entièrement concentrée sur l'indicateur « superficie » conduirait sans doute à une piètre performance réelle.

Enfin, le management requiert des informations agrégées. Ce point pose un nouveau problème. En effet, l'agrégation d'indicateurs de natures différentes (outputs, outcomes et impact par exemple) est difficile à concevoir, et même l'agrégation de résultats de même nature conduit souvent à des résultats dénués de sens. Ainsi, par exemple, l'indicateur « kilomètres de voies de transport construits ou réhabilités » réunit, dans un même compte, des nouvelles voies rapides urbaines et des pistes rurales réhabilitées, en faisant disparaître les questions de distribution et d'équité. De même, le « nombre de classes construites » n'indique pas

9 Largement documentées en particulier dans le cas du taux de pauvreté (voir par exemple Bhalla, 2002).

10 A noter que l'aide utilisée en tant que prévention de nuisance ou de catastrophe rencontre systématiquement cette difficulté de matérialisation des résultats, et donc notamment de mesure de ces derniers.

11 Cela a été largement étudié, par exemple dans le cadre du MDP, et a (difficilement) donné lieu, pour quelques technologies, à des principes méthodologiques partagés.

12 A noter que les dispositifs de mesure dans les pays en développement progressent rapidement sur ce thème.

13 Concernant le nombre d'emplois créés, une autre difficulté, à la fois de mesure et d'interprétation, est la prise en compte de l'effet de fuite, c'est-à-dire par exemple les emplois peu productifs supprimés du fait de la création d'emplois plus productifs dans le cadre d'un processus de modernisation.

si ces classes ont été construites dans des régions pauvres ou plus favorisées.

L'ensemble de ces points a été commenté par les analystes des PMMS sur des politiques différentes de celle ici examinée. Ils relèvent deux types de « pathologies » institutionnelles en réponse à ces difficultés à saisir, à interpréter et à utiliser la performance des politiques publiques.

La première, souvent reportée (Hood et Peters, 2004 ; Pollitt *et al.*, 1999), consiste à n'adopter que l'apparence et la rhétorique du management par la performance, tout en conservant des modes de gestion réels plus bureaucratiques ou moins formalisés. Il y a peu de doute que les politiques d'aide offrent des exemples de ce type d'écart entre discours et pratique.

Ainsi, la première phase de l'évaluation de la Déclaration de Paris (OCDE, 2007), portant sur le niveau de mise en œuvre des principes du texte dans les agences d'aide, constatait des « *progrès relativement limités* » dans le domaine de la gestion axée sur les résultats de développement, faisant état « *d'indicateurs et concepts pas toujours clarifiés en interne* » et d'« *un manque de clarté concernant le niveau de définition des résultats* ». On y lisait également que « *les donneurs et les gouvernements semblent souvent embourbés dans des discussions sur les indicateurs* ». La seconde phase de cette évaluation (2011) constate à son tour que ce principe avance « au ralenti ». Autre exemple de décalage entre théorie et pratique : la Revue par les pairs de l'aide suédoise (OCDE, 2009) souligne, dès les premières pages, l'engagement de la politique d'aide envers le *result based management*, et la volonté d'y accorder à l'avenir une plus grande importance encore. Mais le rapport constate, quelques dizaines de pages plus loin : « *At the time of the peer review visits, few staff were clear on what results-based management really means in practice* ». Nul doute que le même constat pourrait être fait dans d'autres institutions.

Une seconde pathologie institutionnelle est le déplacement d'objectif ("*goal displacement*", cf. Gregory, 1995). La focalisation de politiques publiques complexes, aux objectifs multiples et fréquemment ambigus, sur un petit

nombre de cibles quantitatives conduit à « déformer » ces politiques quant à leur objet et leur sens. Ce déplacement d'objectifs peut prendre plusieurs formes : la performance peut prendre le pas sur la pertinence (notamment par la découpe de micro-objectifs particuliers qui masque la pertinence globale de la politique en question) ; les bénéficiaires les moins aptes à la « performance » peuvent être écartés du bénéfice des politiques publiques (phénomène bien connu notamment dans les politiques de santé et d'emploi, qui a pris le nom de "*creaming*" et qui est considéré comme un effet pervers caractéristique du management par la performance) ; les objectifs de qualité peuvent être écartés de l'attention des décideurs du fait de leur faible et lente mesurabilité ; etc. Ces phénomènes sont présents, à un certain degré, dans les politiques d'aide. La focalisation sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) a sans doute provoqué un effet d'éviction envers ce qui n'y figurait pas : la qualité des services *versus* leur accès ; l'équipement en électricité *versus* celui en eau ; les infrastructures ou l'appui au secteur privé *versus* le financement des secteurs sociaux. Le débat sur la sélectivité de l'aide, typique du *creaming*, a jusqu'à récemment contribué à diminuer l'attention de l'aide internationale vers les pays les plus en difficulté.

Les mêmes causes produisent les mêmes effets. Il n'est pas étonnant de retrouver dans les politiques d'aide les mêmes symptômes liés à l'application de PMMS dans les autres politiques. Il est peut être plus intéressant de s'interroger, à l'inverse, sur ce que peuvent être les spécificités de la politique d'aide vis-vis de la gestion de la performance, et de tenter d'en identifier les conséquences.

La première de ces spécificités est sans doute l'hétérogénéité des résultats poursuivis. La performance englobe des résultats de différentes natures (organisationnels, de terrain, ratios coûts bénéfiques, ratings) et de différentes maturités dans la chaîne des effets (*outputs, outcomes, impact*). Ceci n'est pas propre à la politique d'aide, mais la spécificité ici rencontrée est que l'aide finance presque toutes les politiques publiques et vise donc à des résultats de différentes natures dans tous les secteurs. De plus, ces résultats sont obtenus dans des contextes diversifiés, qui rendent difficiles les comparaisons

et les agrégations. Que dire en termes de performance, par exemple, du coût comparé du raccordement à l'eau potable de familles urbaines en Inde et rurales au Niger ? Ou encore de l'agrégation d'enfants scolarisés au Pérou et en République démocratique du Congo (RDC) ? L'extrême hétérogénéité des résultats, pertinents pour décrire la performance de l'aide, constitue certainement une entrave majeure à la mise en place de systèmes opératoires de la gestion de la performance dans ce domaine.

Une seconde caractéristique de la politique d'aide est son fort besoin de légitimation. Soucieux de bénéficier du soutien et de l'attention publiques, les acteurs de l'APD semblent tout particulièrement désireux de communiquer auprès du public et de faire preuve de redevabilité et de transparence vis-à-vis de toutes les parties prenantes. Le Rapport 2010 sur la coopération pour le développement de l'OCDE

mentionne ainsi : « *Il n'est pas facile de prouver que l'argent de l'aide est bien géré et qu'il est efficace, et de le faire largement savoir. (...) Comme le contribuable et le législateur ne s'intéressent qu'aux résultats et aux conséquences, et non aux processus, c'est sur ceux-ci que les activités de communication doivent porter en priorité* » (OCDE/CAD, 2010).

On pourrait ainsi faire l'hypothèse que l'un des ressorts de l'adhésion des institutions d'aide à la mesure de la performance est de nourrir un argumentaire de plaidoyer en même temps, ou même avant, que de servir d'instrument de pilotage des politiques d'aide. On pourrait alors expliquer, en partie, l'écart entre un discours très volontariste et une pratique plus tempérée : la mesure de la performance à des fins de légitimation se substituerait à la gestion de la performance à des fins managériales.

3.2. Redevabilité collective et responsabilité individuelle

Nous venons de le voir, le souci croissant de redevabilité dans les politiques d'aide apparaît comme l'une des tendances majeures des dernières décennies. A bien des égards, la politique d'aide au développement pourrait sembler l'une des politiques les plus « vertueuses » de ce point de vue, en comparaison des autres politiques publiques : non seulement les pratiques d'évaluation, d'audit et de reporting y sont extrêmement répandues et formalisées dans chaque institution d'aide, mais la coordination internationale est aussi forte dans ce domaine et incite, sans doute, l'ensemble du système à se rapprocher des meilleures pratiques dans ce domaine.

Cette progression de la redevabilité s'est néanmoins accompagnée d'un certain nombre de difficultés de mise en œuvre.

La première découle naturellement des analyses de la section précédente. L'appréciation de la performance constitue le support de la redevabilité. Or, le fait qu'il soit difficile de concevoir, de mesurer et d'interpréter la performance des politiques d'aide a évidemment des répercussions sur

ce que l'on pourrait appeler la « qualité » de la redevabilité, indépendamment de l'ampleur des dispositifs concernés.

Il existe, semble-t-il, dans l'ensemble des pays donateurs, un fossé entre la pratique intense d'évaluation et de *reporting* de l'aide publique, et le sentiment fréquemment exprimé par les politiques et les citoyens d'une politique opaque, peu lisible et transparente, et qui ne rend pas suffisamment compte de ses actions. L'hypothèse proposée est que ce décalage tient au contenu de la redevabilité - et en particulier de ses indicateurs de performance - qui finalement informe peu sur la « qualité » de l'aide, du fait notamment de la complexité et de l'hétérogénéité exposées ci-avant.

Pourtant, la redevabilité ne se résume pas à un principe de transparence. Elle est la clé de voute d'une boucle d'amélioration continue de l'efficacité et l'efficience de la politique concernée, qui s'appuie sur des mécanismes de rétroaction, d'apprentissage et de modification des incitations.

Or, la réactivité des politiques d'aide aux résultats obtenus butte partiellement sur la question du décalage entre « responsabilité » et « redevabilité ». Les professionnels du développement sentent que l'on attend d'eux d'être redevables sur les *outputs*, et plus encore sur les *outcomes* de leurs activités. Toutefois, du fait de l'attribution de ces résultats à des causes diverses, leur sentiment de responsabilité porte en bonne partie, selon les activités, sur des éléments de nature différente : conformité à la mission, réputation, respect des procédures, bonnes pratiques professionnelles, coopération et coordination, qualité, niveau de ressources consacrées à un objet et, lorsque c'est possible, *outputs*, voire contribution aux *outcomes*.

De manière plus générale, la responsabilité est individuelle (et s'adresse à un manager, un service ou une institution) alors que les résultats sont toujours une œuvre collective, surtout au niveau des *outcomes*. La prétention à découper, entre institutions ou à l'intérieur des institutions, les résultats globaux d'une politique en une multitude de résultats de taille plus réduite qui seraient mesurables et imputables à un élément organisationnel individualisable n'est la plupart du temps qu'une utopie managériale (de la même façon que le son de l'orchestre est la combinaison de celui de chaque instrument menée à l'harmonie par le chef d'orchestre). Dans la pratique, les mesures de résultat sont rarement accessibles et pertinentes à différents niveaux d'agrégation et d'imputation (Bouckaert, 2005).

Globalement, en ce qui concerne les boucles d'apprentissage, les analystes sont mitigés quant aux pratiques issues du NPM (Hood et Peters, 2004). Bien sûr, l'accent mis sur la redevabilité s'accompagne d'un essor important d'outils potentiellement porteurs de rétroaction (*reportings*, évaluations, audits de performance), mais ces derniers peuvent entrer en concurrence. Leur fonction d'apprentissage pâtit également d'une utilisation parfois bureaucratique, comme une étape obligée dans les processus de mise en œuvre.

Dans le domaine de l'aide, un rapport de l'OCDE constate ainsi : *“regrettably, increased emphasis on performance monitoring and reporting often came at the expense of more rigorous program and project evaluation, which*

declined markedly at most bilateral agencies during the 1990s. The number of evaluations conducted by USAID dropped by over 50 percent in this period, and other donors witnessed similar declines” (Cooley et Katz, 2011)¹⁴.

La faiblesse de l'accumulation des connaissances revient généralement comme un leitmotiv dans les politiques d'aide au développement. On peut à ce sujet faire l'hypothèse qu'une bonne partie des pratiques de redevabilité répond avant tout à l'obligation croissante de rendre compte, et que la fonction de contrôle l'emporte fréquemment sur celle de l'apprentissage.

Une seconde difficulté concrète émane de la plus forte exigence de redevabilité. L'idée que chacun est redevable devant tous de l'accomplissement de ses objectifs soulève, dans sa mise en œuvre, une question de pertinence et même de faisabilité.

La culture de la redevabilité et du contrôle génère un besoin de justification permanent, une attitude d'adversité face au risque (Ferlie et al., 2008) et une charge administrative parfois très importante, au détriment de la gestion des politiques elles-mêmes (Wallace et al., 2006). Ainsi, une étude récente menée par l'USAID montre que les agents de terrain consacrent 36 % de leur temps au *reporting* externe (cité par Cooley et Katz, 2011)¹⁵. A un certain niveau, la redevabilité n'est sans doute plus un facteur d'efficacité.

Cette charge est plus ou moins importante selon le niveau de confiance dans les relations entre acteurs. Le *reporting* s'effectue le plus souvent entre institutions de nature et de culture différentes, liées par des relations verticales de type

14 Ce phénomène a été observé avec le NPM dans d'autres politiques, notamment aux Etats-Unis où l'on a constaté un net recul de l'évaluation faisant suite au *Government Performance and Results Acts* (GPRA) de 1993 (Varone et Jacob, 2004).

15 Une nouvelle fois, cette observation n'est pas limitée aux politiques d'aide. Ainsi, le gouvernement américain est revenu sur le *Government Performance and Results Act* essentiellement pour des raisons d'engorgement bureaucratique. *“Nearly 10 years have passed since the Government Performance and Results Act (GPRA) was enacted. Agencies spend an inordinate amount of time preparing reports to comply with it, producing volumes of information of questionable value. If one were to stack up all the GPRA documents produced for Congress last year, the pile would measure over a yard high. A policy-maker would need to wade through reams of paper to find a few kernels of useful information. (The White House, 2003)”*.

principal/agent : parlements et institutions d'aide, bailleurs bilatéraux et fonds multilatéraux, institutions d'aide et maîtres d'ouvrage des pays en développement, fonds verticaux et structures de mise en œuvre, bailleurs d'aide et ONG, ONG du Nord et ONG du Sud, etc. Il repose sur des outils qui, pour les raisons évoquées ci-avant, ne fournissent que partiellement une base objective et partagée d'appréciation des performances. Le système ainsi conçu pêche par manque de confiance et génère ainsi des coûts de transaction importants. Certains analystes évoquent même, au-delà du cas des activités d'aide, le risque d'une incitation trop forte à atteindre les cibles ("*meet the numbers*") sur des mesures de performance présentant des degrés de souplesse dans leur mode de calcul. Gregory (1995) utilise l'expression évocatrice de "*creative accounting*" pour qualifier la matérialisation de ce risque.

Une fois ces difficultés de mise en œuvre concrète exposées, on doit à nouveau s'interroger sur ce que seraient, de ce point de vue, les spécificités de la politique d'aide.

La première spécificité nous paraît être de reposer systématiquement sur une responsabilité collective. La plupart des politiques publiques sont multi-acteurs et partenariales ; il s'agit donc d'une caractéristique banale, mais elles peuvent, dans certains cas, donner lieu à

l'attribution de responsabilités précises à certains acteurs. Dans le cas de la politique d'aide, le partenariat est inhérent à l'activité et pose un problème bien connu de délimitation des responsabilités (Ostrom, 2004) : sur quels types de résultats de développement une institution d'aide peut-elle être responsabilisée ? L'engagement en faveur des OMD fait bien apparaître le type de responsabilité collective (et même « hypercollective » pour employer le concept développé par Sévérino et Ray, 2010), qui ne peut que s'accompagner d'une individualisation limitée de la redevabilité.

La seconde spécificité, plusieurs fois analysée, est que le feedback issu de l'exercice de la redevabilité est rendu plus difficile par le fait que la boucle d'apprentissage y est rompue¹⁶. Les contribuables et les bénéficiaires des politiques d'aide sont disjoints et, surtout, très distants. De ce fait, les usagers de ces politiques sont moins exigeants¹⁷ et les incitations correctrices peinent à se mettre en place.

La redevabilité est en partie un bien en elle-même, mais elle est surtout un outil d'amélioration des politiques et d'ajustement des incitations. La responsabilité partagée et l'absence de boucle institutionnelle de rétroaction constituent, là encore, de fortes contraintes pour qu'un « quasi marché » puisse venir réguler la gestion de l'aide publique, selon les principes du NPM.

3.3. De la segmentation à la fragmentation

Il serait inexact d'associer trop étroitement la fragmentation croissante de l'architecture de l'aide avec l'avancée des principes du NPM. Diverses tendances ont sans doute été à l'œuvre pour expliquer ce phénomène : accroissement du nombre de pays donateurs, développement des formes non étatiques de la coopération (coopération décentralisée, coopération non gouvernementale, philanthropie) préoccupation croissante de visibilité politique qui favorise le lancement de nouvelles initiatives, etc.

Il n'empêche que le résultat est bien une fragmentation institutionnelle, en partie conforme aux principes du NPM : chaînes de mise en œuvre sur le modèle principal/agent, instruments fléchés sur des objectifs recentrés, décentralisation de la décision, principe d'autonomie des structures responsabilisées. Il existe aujourd'hui 263 organisations

¹⁶ Broken Accountability Feedback Loop, Svensson 2006 et Martens, 2002.

¹⁷ Voir Lavigne Delville et Abdelkader, 2010.

multilatérales actives dans le domaine du développement. La Banque mondiale gère plus de 1 000 fonds fiduciaires. Aux Etats-Unis, 26 agences contribuent à l'effort national de coopération. Ces quelques exemples, issus de Severino et Ray (2010), pourraient être démultipliés à différents niveaux pour illustrer l'extrême et croissante fragmentation du dispositif de mise en œuvre des politiques d'aide.

Là encore, on ne peut que constater que cette tendance, qui répondait en partie à de vrais enjeux (tels que l'excès de centralisation ou le manque d'autonomie), est devenue à son tour source de problèmes. Le nombre d'acteurs dans les politiques d'aide rend une vision d'ensemble difficile et confère à la coordination des coûts souvent prohibitifs, comme cela est parfaitement illustré par Severino et Ray (2010).

C'est, à nouveau, un phénomène classiquement associé au NPM au-delà des politiques d'aide. Gregory (2003), évoquant l'expérience néo-zélandaise, constate que *“Problems of coordination and integration have resulting from having about 170 central government agencies in a country with a population of four million people”*, et analyse que l'excès de redevabilités verticales - qu'il qualifie de

« siloïzation » des politiques publiques - a fait perdre de vue une vision d'ensemble de la démarche du gouvernement.

Cette analyse pourrait s'appliquer aux politiques d'aide, même si les progrès enregistrés en matière de coordination ont été particulièrement notables (OCDE, 2011). Cependant, à nouveau, ces politiques d'aide se distinguent des autres par une singularité : politiques globales, elles ne sont pas surplombées par une autorité capable de fixer les incitations ou d'édicter des règles de régulation. Tout l'effort de transparence, de coordination, de normalisation ou de convergence se fait de manière collaborative au sein d'instances consultatives, qui génèrent des coûts de transaction importants, et ne peuvent empêcher les démarches de « passager clandestin ».

Il apparaît ainsi difficile de faire machine arrière dans la fragmentation du paysage institutionnel des politiques d'aide, à la manière du gouvernement néo-zélandais qui a entamé un recentrage post NPM de son dispositif public. Cela s'est d'ailleurs traduit, dans le champ de l'aide néo-zélandaise, par la réintégration de NZAID (instituée en agence semi-autonome en 2002) dans le ministère des Affaires étrangères en 2009.

Conclusion

Même s'il s'étend sur les difficultés rencontrées dans le pilotage et la mise en œuvre des politiques d'aide, cet article ne se veut pas une critique de la gestion actuelle de ces politiques publiques. Les modes de gestion mis en place sont en effet venus en remplacement d'anciens systèmes bureaucratiques, où le clientélisme pouvait occuper une place importante, et qui suscitent peu de nostalgie.

L'objet de cet article est de proposer un cadre d'analyse externe – celui du NPM – pour mettre en perspective et comprendre les réformes mises en œuvre dans les politiques d'aide ces dernières décennies. Ce cadre permet de mesurer ce qui ressort des évolutions globales de la gestion publique, et ce qui est propre aux politiques d'aide elles-mêmes.

Un premier point qui ressort de cette analyse est que l'application des principes du NPM s'est fait de manière plutôt implicite, comme s'ils étaient le résultat d'évolutions endogènes à la politique concernée, et donc sans qu'une réflexion soit menée sur l'adaptation de principes d'origine exogène au cas particulier de l'aide au développement. La preuve en est qu'il n'existe aucun article, à notre connaissance, portant sur le rapprochement entre le NPM et la gestion de l'aide. Seules quelques allusions sont faites sur ce thème, notamment dans les documents de l'OCDE.

Le second point, qui découle du premier, est que certains modes de gestion semblent adaptés à un certain idéal type de politiques publiques : des entités autonomes qui produisent des services bien identifiés et mesurables, dont ils rendent compte à des clients dotés du pouvoir de faire entendre leur voix, qui permet d'améliorer rétroactivement

les services par l'intermédiaire d'institutions politiques régulatrices. Or cet idéal est éloigné du schéma complexe de mise en œuvre réelle des politiques d'aide. Il en ressort un certain nombre de difficultés de gestion des politiques, analysées dans cet article.

Selon l'évaluation récente de la Déclaration de Paris, la gestion axée sur les résultats avance au ralenti. Face à ce constat, on ne peut se contenter de recommander simplement davantage de volontarisme politique, alors que certaines agences ont mis en place ce système depuis plus de quinze ans. C'est une réflexion collective approfondie, utilisant notamment les ressources des sciences du management et des théories des organisations, qu'il faudrait mener pour comprendre les enjeux, les blocages, les stratégies d'acteurs et les perspectives de ces réformes en cours. Il en est de même pour les autres domaines évoqués dans cet article, comme la redevabilité ou la segmentation institutionnelle.

Cette réflexion collective pourrait devenir un impératif dans la situation d'affaiblissement actuel des politiques d'aide. Le plaidoyer en faveur de l'engagement international pour le développement semble être dans une impasse : la demande politique et citoyenne pour montrer des « résultats » est de plus en plus forte, et est d'ailleurs entretenue par les promesses du système d'aide lui-même. Les analyses de cet article nous amènent à penser qu'il sera difficile d'être au rendez-vous de cette redevabilité de performance. Les pressions budgétaires fortes dans les pays du Nord feront alors courir un réel danger à une politique qui pourrait ne pas parvenir à se justifier dans les termes qu'elle a contribué à définir.

Liste des sigles et abréviations

AECID	<i>Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i>
AFD	Agence Française de Développement
AID	Association internationale de développement
AUSAID	<i>Australian Agency for International Development</i>
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CGev	<i>Center for Global Development</i>
DFID	<i>Department For International Development</i>
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMSTP	Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FPM	Fonds multilatéral pour le protocole de Montréal
FTP	Fonds pour les technologies propres
GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>
GPRA	<i>Government Performance and Results Act</i>
ICAI	<i>Independant Commission for Aid Impact</i>
JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDP	Mécanisme de développement propre
NPM	<i>New Public Management</i>
NZAID	<i>NZ Agency for International Development</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PMMS	<i>Performance Measurement and Management System</i>
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSA	<i>Public Sector Agreement</i>
RDC	République démocratique du Congo
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SADEV	<i>Swedish Agency for Development Evaluation</i>
SFI	Société financière internationale
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

Bibliographie

AMAR, A. et L. BERTHIER (2007), « Le nouveau management public : avantages et limites », *La Revue du RECEMAP*, Paris.

BHALLA, S. (2002), *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

BARZELAY, M. (2001), *New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press et Russel Sage Foundation, Los Angeles et New York.

BERREBI-HOFFMANN, I. et P. GREMION (2009), « Elites intellectuelles et réforme de l'Etat. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers Internationaux de Sociologie*. n°126, pp. 39-60, P.U.F., Paris.

BISHOP, M. et M. GREEN (2008), *Philantrocipitalism: How the Rich Can Save The World*, Bloomsbury Press, New York.

BOUCKAERT, G. (2005), « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », *Telescope (ENAP)*, Vol. 12. n°3. pp. 12-25, Québec.

CASSEN, R. (1985), *Does Aid Work? Report to an International Task Force*, Clarendon Press.

COOLEY, L. et S. KATZ (2011), "Results Management and International Development Cooperation", Draft Background Paper. OCDE Conference, 2-3 février 2011, Paris.

CRACKNELL, B.E. (2000), *Evaluating Development Aid: Issues, Problems, and Solutions*. SAGE Publications, Londres.

DALTON, J. et A. DALTON (1988), "The Politics of Measuring Public Sector Performance". in KELLY, R.M. (1988), *Promoting Productivity in the Public Sector: Problems, Strategies and Prospects*, MacMillan, Londres.

EDWARDS, M. (2010), *Small Change: Why Business Won't Change the World*. Berrett-Koelher Publishers, San Francisco.

FERLIE, E. (1996), "The New Public Management: an Overview", Communication to the Royal Holloway University, Londres.

FERLIE, E., C. MUSSELIN et G. ANDRESANI (2008), "The Steering of Higher Education Systems: a Public Management Perspective." *Higher Education*. 56(3): pp 325-348, Springer.

FERLIE, E., L. ASHBURNER, L. FITZGERALD et A. PETTIGREW (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press.

GOETZ, A.M. et R. JENKINS (2005), *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

GREGORY, R. (2003), "All the King's Horses and All The King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Together Again", *International Public Management Review*, 4 (2), p 41–58, Saint-Gall.

GREGORY, R. (1995), "Accountability, Responsibility, and Corruption: Managing the 'Public Production Process'" in BOSTON, J. (ed.) (1995), *The State Under Contract*, Bridget Williams Books, Wellington.

HOOD, C. (2006), "Gaming in Targetworld: the Targets Approach to Managing British Public Services". *Public Administration Review* n° 66, p 515-521, Wiley, Malden.

HOOD, C. (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, N°3, pp. 93-109, Elsevier.

HOOD, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol.6, N°1, pp. 3-19, Wiley, Malden.

HOOD, C. et G. PETERS (2004), "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), pp. 267-282, Oxford University Press.

HUDSON, A. (2009), "Aid and Domestic Accountability", DAC Network on Governance (GOVNET) Working Paper, OCDE, Paris.

LANE, J.E. (2000), *New Public Management*, Routledge, Londres.

LAVIGNE DELVILLE, P. et A. ABDELKADER (2010), « A cheval donné, on ne regarde pas les dents : les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens », LASDEL, *Etudes et travaux* n°83, GRET, Paris.

MARTENS, B. (2002), *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge University Press.

MCLAUGHIN, K., S.P. OSBORNE et E. FERLIE (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, Londres.

MULGAN, R. (2000), "Accountability: an Ever-Expanding Concept?", *Public Administration* 78, p 555-573, Blackwell, Londres.

OCDE (2011), *L'évaluation de la Déclaration de Paris : Phase 2*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Sweden: DAC Peer Review*. Editions OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Editions OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2010), *Rapport sur la Coopération au développement*, Editions OCDE, Paris.

OPM (2008), "Mutual Accountability in Aid Effectiveness: International-level Mechanisms". *Oxford Policy Management Briefing Notes*. 2008-03, Oxford.

OSTROM, E. (2004), "Why Development Aid Has Failed So Often", Lee Lecture, All Souls College, 29 janvier 2004, Indiana University.

POLLITT, C. (1986), "Beyond the Managerial Model: the Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services", *Financial Accountability & Management* n°2, 155, Wiley.

POLLITT, C., X. GIRRE, J. LONSDALE et M. WAERNESS (1999), *Performance or compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press, Oxford.

RADIN, A. B. (2006), *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press.

SEVERINO, J.M. et O. RAY (2010), "The End of ODA (II): the Birth of Hypercollective Action", Working Paper 218, Center for Global Development, Washington, D.C.

SEVERINO, J.M. et O. RAY (2009), "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Working Paper 167, Center for Global Development, Washington, D.C.

SMITH, P. (1990), "The Use of Performance Indicators in the Public Sector", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)* n° 153, pp. 53-72, Londres.

SVENSSON, J. (2006), "Absorption Capacity and Disbursement Constraints" in AFD (2006), "Financing Development: What are the Challenges in Expanding Aid Flows?" Proceedings of the 3rd AFD-EUDN Conference, 2005, série Notes et documents n° 29, AFD, Paris (Document téléchargeable sur le site Internet de l'AFD : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/29-notes-documents-VA.pdf>).

THE WHITE HOUSE, OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET [OMB] (2003), "Testimony of Mitchell E. Daniels, Jr., Director, Office of Management and Budget, Before the House Subcommittee on Government Efficiency, Financial Management and Intergovernmental Relations and the House Subcommittee on Legislative and Budget Process", Washington, D.C.

VARONE, F. et S. JACOB (2004), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, pp. 271-292, De Boeck Université, Louvain.

WALLACE, T., L. BORNSTEIN et J. CHAPMAN (2007), *The Aid Chain: Coercion and Commitment in Development NGOs*, Practical Action Publishing, Rugby.

Série Documents de travail / Working Papers Series Publiés depuis janvier 2009 / published since January 2009

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

- N° 78 « L'itinéraire professionnel du jeune Africain » Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders Africains sur les « dispositifs de formation professionnelle post-primaire »
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - janvier 2009.
- N° 79 Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?
Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Laure Pasquier-Doumer, Anne-Sophie Robilliard, DIAL - février 2009.
- N° 80 Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire. Les résultats d'une enquête terrain au Cameroun, Mali et Maroc
Richard Walther, Consultant ITG
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - mars 2009.
- N° 81 *Economic Integration and Investment Incentives in Regulated Industries*
Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, Sara Biancini, Université de Cergy-Pontoise, THEMA,
Comments by : Yannick Perez and Vincent Rious - April 2009.
- N° 82 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV
Contact : Valérie Reboud, département de la Recherche, AFD - juin 2009.
- N° 83 *The Global Discourse on "Participation" and its Emergence in Biodiversity Protection*
Olivier Charnoz. - July 2009.
- N° 84 *Community Participation in Biodiversity Protection: an Enhanced Analytical Framework for Practitioners*
Olivier Charnoz - August 2009.
- N° 85 Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ?
Aymeric Blanc, Jérémie Cavé, LATTIS, Emmanuel Chaponnière, Hydroconseil
Contact : Aymeric Blanc, département de la recherche, AFD - août 2009.
- N° 86 Les transports face aux défis de l'énergie et du climat
Benjamin Dessus, Global Chance.
Contact : Nils Devernois, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- N° 87 Fiscalité locale : une grille de lecture économique
Guy Gilbert, professeur des universités à l'Ecole normale supérieure (ENS) de Cachan
Contact : Réjane Hugounenq, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- N° 88 Les coûts de formation et d'insertion professionnelles - Conclusions d'une enquête terrain en Côte d'Ivoire
Richard Walther, expert AFD avec la collaboration de Boubakar Savadogo (Akilia) et de Borel Foko (Pôle de Dakar)
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - octobre 2009.
- N° 89 Présentation de la base de données. Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)
Institutional Profiles Database III - Presentation of the Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)
Denis de Crombrughe, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia, Adam Szirmai
Contact : Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD - décembre 2009.

- N° 90 Migration, santé et soins médicaux à Mayotte
Sophie Florence, Jacques Lebas, Pierre Chauvin, Equipe de recherche sur les déterminants sociaux de la santé et du recours aux soins UMRS 707 (Inserm - UPMC)
Contact : Christophe Paquet, département Technique opérationnel (DTO), AFD - janvier 2010.
- N° 91 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 2. Soutenabilité de la croissance néo-calédonienne : un enjeu de politiques publiques
Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV
Contact : Valérie Reboud, département Technique opérationnel, AFD - janvier 2010.
- N° 92 *Community Participation Beyond Idealisation and Demonisation: Biodiversity Protection in Soufrière, St. Lucia*
Olivier Charnoz, Research Department, AFD - January 2010.
- N° 93 *Community participation in the Pantanal, Brazil: containment games and learning processes*
Participation communautaire dans le Pantanal au Brésil : stratégies d'endiguement et processus d'apprentissage
Olivier Charnoz, département de la Recherche, AFD - février 2010.
- N° 94 Développer le premier cycle secondaire : enjeu rural et défis pour l'Afrique subsaharienne
Alain Mingat et Francis Ndem, IREDU, CNRS et université de Bourgogne
Contact : Jean-Claude Balmès, département Education et formation professionnelle, AFD - avril 2010
- N° 95 Prévenir les crises alimentaires au Sahel : des indicateurs basés sur les prix de marché
Catherine Araujo Bonjean, Stéphanie Brunelin, Catherine Simonet, CERDI - mai 2010.
- N° 96 La Thaïlande : premier exportateur de caoutchouc naturel grâce à ses agriculteurs familiaux
Jocelyne Delarue, Département de la Recherche, AFD - mai 2010.
- N° 97 Les réformes curriculaires par l'approche par compétences en Afrique
Francoise Cros, Jean-Marie de Ketele, Martial Dembélé, Michel Develay, Roger-François Gauthier, Najoua Ghriss, Yves Lenoir, Augustin Murayi, Bruno Suchaut, Valérie Tehio - juin 2010.
- N° 98 Les coûts de formation et d'insertion professionnelles - Les conclusions d'une enquête terrain au Burkina Faso
Richard Walther, Boubakar Savadogo, consultants en partenariat avec le Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - juin 2010.
- N° 99 *Private Sector Participation in the Indian Power Sector and Climate Change*
Shashanka Bhide, Payal Malik, S.K.N. Nair, Consultants, NCAER
Contact : Aymeric Blanc, Research Department, AFD - June 2010.
- N° 100 Normes sanitaires et phytosanitaires : accès des pays de l'Afrique de l'Ouest au marché européen - Une étude empirique
Abdelhakim Hammoudi, Fathi Fakhfakh, Cristina Grazia, Marie-Pierre Merlateau.
Contact : Marie-Cécile Thirion, département de la Recherche, AFD - juillet 2010.
- N° 101 Hétérogénéité internationale des standards de sécurité sanitaire des aliments : Quelles stratégies pour les filières d'exportation des PED ? - Une analyse normative
Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, Eric Giraud-Héraud, Oualid Hamza.
Contact : Marie-Cécile Thirion, département de la Recherche, AFD - juillet 2010.
- N° 102 Développement touristique de l'outre-mer et dépendance au carbone
Jean-Paul Ceron, Ghislain Dubois et Louise de Torcy.
Contact : Valérie Reboud, AFD - octobre 2010.
- N° 103 Les approches de la pauvreté en Polynésie française : résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009
Javier Herrera, IRD-DIAL, Sébastien Merceron, Insee - novembre 2010.
Contact : Cécile Valadier, département de la Recherche

- N° 104 La gestion des déchets à Coimbatore (Inde) : frictions entre politique publique et initiatives privées
Jérémy Cavé, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS), CNRS - décembre 2010.
- N° 105 Migrations et soins en Guyane - Rapport final à l'Agence Française de Développement dans le cadre du contrat AFD-Inserm
Anne Jolivet, Emmanuelle Cadot, Estelle Carde, Sophie Florence, Sophie Lesieur, Jacques Lebas, Pierre Chauvin
Contact : Christophe Paquet, département Technique opérationnel (DTO), AFD - décembre 2010.
- N° 106 Les enjeux d'un bon usage de l'électricité : Chine, Etats-Unis, Inde et Union européenne
Benjamin Dessus et Bernard Laponche avec la collaboration de Sophie Attali (Topten International Services), Robert Angioletti (Ademe), Michel Raoust (Terao)
Contact : Nils Devernois, département de la Recherche, AFD - février 2011.
- N° 107 Hospitalisation des patients des pays de l'Océan indien - Prises en charges spécialisées dans les hôpitaux de la Réunion
Catherine Dupilet, Dr Roland Cash, Dr Olivier Weil et Dr Georges Maguerez (cabinet AGEAL)
En partenariat avec le Centre Hospitalier Régional de la Réunion et le Fonds de coopération régionale de la Réunion
Contact : Philippe Renault, AFD - février 2011.
- N° 108 *Peasants against Private Property Rights: A Review of the Literature*
Thomas Vendryes, Paris School of Economics - February 2011.
- N° 109 Le mécanisme REDD+ de l'échelle mondiale à l'échelle locale - Enjeux et conditions de mise en oeuvre
ONF International
Tiphaine Leménager, département de la Recherche, AFD - mars 2011.
- N° 110 L'aide au Commerce : état des lieux et analyse
Aid for trade: A survey
Mariana Vijil, Marilyne Huchet-Bourdon et Chantal Le Mouël
AGROCAMPUS OUEST, INRA, Rennes - avril 2011.
- N° 111 Métiers porteurs : le rôle de l'entrepreneuriat, de la formation et de l'insertion professionnelle
Sandra Barlet et Christian Baron, GRET
Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD (lejosnen@afd.fr) - avril 2011.
- N° 112 Charbon de bois et sidérurgie en Amazonie brésilienne : quelles pistes d'améliorations environnementales ?
L'exemple du pôle de Carajas
Ouvrage collectif sous la direction de Marie-Gabrielle Piketty, Cirad, UMR Marchés,
Contact : Tiphaine Leménager, département de la Recherche, AFD (lemenagert@afd.fr) - avril 2011.
- N° 113 Gestion des risques agricoles par les petits producteurs Focus sur l'assurance-récolte indiciaire et le warrantage
Guillaume Horréard, Bastien Oggeri, Ilan Rozenkopf sous l'encadrement de :
Anne Chetaille, Aurore Duffau, Damien Lagandré
Contact : Bruno Vindel, département des Politiques alimentaires, AFD - mai 2011.
- N° 114 Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest
Jean-Pierre Rolland, Arlène Alpha, GRET
Contact : Jean-René Cuzon (cuzonjr@afd.fr), département PSP, AFD - juin 2011
- N° 115 L'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations en situation de crise :
comment passer de l'urgence à la reconstruction et au développement ?
Julie Patinet (Groupe URD) et Martina Rama (Académie de l'eau),
sous la direction de François Grünwald (Groupe URD)
Contact : Thierry Liscia (lisciat@afd.fr), département du Pilotage stratégique et de la Prospective, AFD

- N° 116 Formation et emploi au Maroc : état des lieux et recommandations
Jean-Christophe Maurin (maurinjc@afd.fr) et Thomas Mélonio (meloniot@afd.fr), AFD - septembre 2011.
-
- N° 117 *Student Loans : Liquidity Constraint and Higher Education in South Africa*
Marc Gurgand, Adrien Lorenceau, Paris School of Economics
Contact : Thomas Mélonio (meloniot@afd.fr), Research Department, AFD - September 2011.
-
- N° 118 *Student Loans : Liquidity Constraint and Higher Education in South Africa*
Marc Gurgand, Adrien Lorenceau, Paris School of Economics
Contact : Thomas Mélonio (meloniot@afd.fr), Research Department, AFD - September 2011.

