





Études du Centre de développement

# **Financer le développement 2008**

APPROPRIATION ?



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION  
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :  
**Financing Development 2008**

WHOSE OWNERSHIP?

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2008

---

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com). Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

---

# OCDE OECD

## Centre de développement

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 23 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie, ainsi que : le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998, l'Inde depuis février 2001, la Roumanie depuis octobre 2004, la Thaïlande depuis mars 2005, l'Afrique du Sud depuis mai 2006 et l'Égypte, l'Israël et le Vietnam depuis mars 2008. La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

Le Centre de développement, dont l'appartenance est ouverte non seulement aux pays membres de l'OCDE mais également à des pays non-membres, occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. Les pays membres du Centre concourent au financement des projets, définissent le programme de travail biennal, et veillent sur son exécution.

Le Centre tisse des liens entre les pays membres de l'OCDE et les pays en développement, et il encourage le dialogue entre eux, afin d'élaborer des solutions politiques aux enjeux mondiaux en gestation et aux défis du développement. Les personnalités participant aux événements organisés par le Centre sont invitées à titre personnel.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec des experts et des organismes des pays membres de l'OCDE, afin de réaliser le programme établi. Les résultats sont discutés lors de réunions informelles d'experts et de décideurs politiques. Ils font l'objet d'une série de publications de référence destinées aux chercheurs et aux responsables. Les Études du Centre proposent des analyses de fond sur les grands enjeux du développement. Les Repères et les Cahiers de politique économique en résument les principales conclusions à l'intention des décideurs. Les Documents de travail traitent des aspects plus techniques du travail effectué au Centre.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev).



# AVANT- PROPOS

Va-t-on vers une appropriation des politiques de développement par les pays bénéficiaires? Cette question est le fil conducteur de ce deuxième volume de la collection du Centre de développement consacrée au *Financement du développement*, qui fait suite au premier opus paru en 2007, *Aide publique et autres flux*. Avec cette collection, le Centre entend accompagner les débats du Forum mondial de l'OCDE sur le développement — une série de manifestations informelles qui permettent aux décideurs, aux chercheurs et aux représentants de la société civile et du secteur privé de discuter de solutions visant à optimiser le financement du développement. Un site Internet dédié au Forum mondial sur le développement a été mis en place à cet effet : [www.oecd.org/development/globalforum](http://www.oecd.org/development/globalforum).

En cette deuxième année d'activités, dont l'assemblée plénière du 20 mai 2008 marquera l'apogée, le Forum s'est intéressé à la mise en pratique du principe d'appropriation. Ce volume, lancé officiellement pendant cette assemblée, est également conçu pour servir de base aux discussions sur l'appropriation pendant et après le troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, prévu à Accra du 2 au 4 septembre 2008.

Nous tenons à remercier nos collègues du Centre de développement de l'OCDE et en particulier Dilan Ölcer et Henri-Bernard Solignac Lecomte – pour leurs précieux commentaires sur les différents chapitres de cet ouvrage. Notre gratitude s'applique également à nos collègues de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, et notamment à son directeur Richard Carey et au conseiller Brian Hammond, nos partenaires pour l'organisation du Forum mondial sur le développement. Enfin, nous remercions la Direction du développement et de la coopération de la Suisse ainsi que les ministères français et néerlandais des Affaires étrangères pour leur appui aux activités du Centre de développement consacrées au financement du développement, Forum mondial compris.

Le chapitre 1 doit beaucoup à Bill Morton, de l'Institut Nord-Sud du Canada, et à Antonio Tujan Jr., de la fondation Ibon aux Philippines, qui ont bien voulu coordonner les études de cas. Les auteurs tiennent aussi à remercier Matthew Martin (Development Finance International), James Deane (BBC World Service Trust), Simon Burall et Alan Hudson (tous deux de l'Overseas Development Institute) pour leurs conseils avant l'atelier informel d'experts sur *L'appropriation en pratique*, organisé à Sèvres (France) les 27 et 28 septembre 2007. Les contributions de Louka T. Katseli, ancienne directrice du Centre de développement de l'OCDE, Daniel Cohen, conseiller spécial pour le Centre de développement, et Georges

6

Mavrotas, économiste en chef du Global Development Network sont venues enrichir la substance du chapitre 2. Si le chapitre 3 est largement redevable à Aline Gagnon et Karin Weber, dont les recherches se sont révélées très précieuses, le chapitre 4 a bénéficié des commentaires stimulants de nos collègues du Centre de développement Ki Fukasaku, Charles Oman et Ken Ruffing.



# Table des matières

<b>PRÉFACE</b>	<b>9</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE UN</b> <b>Étendre l'appropriation pour le développement</b> Felix Zimmermann et Ida McDonnell	<b>17</b>
<b>CHAPITRE DEUX</b> <b>L'appropriation dans le non-système multilatéral de financement du développement</b> Helmut Reisen	<b>41</b>
<b>CHAPITRE TROIS</b> <b>Une déclaration de Paris pour les ONG ?</b> Dirk-Jan Koch	<b>65</b>
<b>CHAPITRE QUATRE</b> <b>Banques privées et démocraties émergentes</b> Javier Rodriguez et Javier Santiso	<b>93</b>



# PRÉFACE

## Préface

Depuis dix ans, le discours international sur la coopération au développement accorde une place grandissante au principe d'« appropriation ». Le consensus de Monterrey (2002) et la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) sont d'accord sur ce point : pour que les flux financiers contribuent à réduire la pauvreté ou à stimuler la croissance dans les pays en développement, ceux-ci doivent *s'approprier* leurs politiques de développement.

Hélas, si l'on en juge par les débats du Forum mondial de l'OCDE sur le développement, les bailleurs de fonds comme les dirigeants des pays en développement ont du mal à faire de ce concept une réalité. Serait-ce parce que les premiers impriment encore trop leur marque sur les stratégies de réduction de la pauvreté ? Parce que les seconds ne laissent pas suffisamment d'espace aux parlements ou à la société civile pour élaborer des politiques plus adaptées ? Ou parce que la complexité croissante du financement du développement empêche tout simplement les administrations nationales de *s'approprier* les politiques de développement ?

Ces questions sont au cœur de l'édition 2008 de *Financer le développement : Appropriation?* Les auteurs abordent le thème de l'appropriation sous différents angles, en s'appuyant sur les discussions et les études de cas de l'atelier organisé par l'OCDE en septembre 2007, « L'appropriation en pratique ». L'ouvrage passe au crible les nombreux efforts engagés pour rendre le système traditionnel d'aide plus efficace, les experts convoqués pour ce faire s'intéressant également aux nouveaux acteurs du financement du développement, en plein essor : les organisations non gouvernementales et les banques privées.

Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra, 2-4 septembre 2008) et la conférence de suivi de l'Organisation des Nations unies sur le financement du développement (Doha, 29 novembre-2 décembre 2008) seront autant d'occasions pour les décideurs d'approprier ce concept d'appropriation.

Le troisième volume de la collection *Le Financement du développement*, consacré à une large gamme d'instruments financiers, permettra d'évaluer les progrès accomplis en un an. Il s'agira de comprendre comment les décideurs peuvent catalyser l'investissement privé, aider les groupes de réflexion à produire des connaissances locales et repenser le rôle de la conditionnalité dans les relations d'aide.

Javier Santiso  
Directeur, Centre de développement de l'OCDE, mai 2008.



# RÉSUMÉ

## FINANCER LE DÉVELOPPEMENT : APPROPRIATION ?

[www.oecd.org/development/globalforum](http://www.oecd.org/development/globalforum)

Le consensus de Monterrey, en 2002, et la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en 2005, reconnaissent que les pays devaient s'approprier leurs politiques de développement pour que l'aide réduise la pauvreté ou stimule la croissance. Les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en développement tentent toujours de traduire ce principe dans la réalité, sans faire hélas beaucoup de progrès. En 2007/08, le Forum mondial de l'OCDE sur le développement – série de manifestations pour réfléchir à un financement plus efficace du développement – a fait de cet échec l'une de ses principales préoccupations.

*Financer le développement 2008 : Appropriation ?* entend accompagner les débats et les discussions dans le cadre du Forum mondial.

Les auteurs considèrent cet enjeu de l'appropriation sous différents angles. S'inspirant des discussions et des études de cas de l'atelier *L'appropriation en pratique* organisé à Paris en 2007, le chapitre 1 s'interroge sur le sens véritable du principe d'appropriation par les pays en développement. Qui, du point de vue de l'efficacité, devrait « posséder » les politiques de développement et qui, dans la réalité, les détient ? Dans la lignée de ces interrogations, le chapitre 2 pose un regard critique sur l'architecture internationale du financement du développement pour parvenir à ce constat : la complexité du système est telle qu'elle fait obstacle à l'appropriation par les pays en développement. Comment appliquer les principes de l'efficacité de l'aide aux acteurs hors de la sphère gouvernementale ? Le chapitre 3 revient sur le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le financement du développement, en plaidant pour l'adoption d'une déclaration de Paris spécifique aux ONG. Enfin, le chapitre 4 se consacre aux relations entre appropriation, investissement et secteur privé.

## 12 CHAPITRE 1

### Étendre l'appropriation pour le développement

Après avoir retracé l'émergence du concept d'appropriation dans le discours intergouvernemental, les auteurs reviennent sur la définition du principe, telle qu'elle figure dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. De tous les principes définis par ce texte, ils estiment que celui de l'appropriation — où les pays en développement « exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement... » — est le moins convaincant.

Les auteurs analysent notamment les méthodes d'évaluation, discutables, de l'application pratique de l'appropriation. Peut-on affirmer que tel ou tel pays s'est approprié ses politiques de développement ? En fait, la décision relève surtout de la Banque mondiale, et est directement liée à l'adoption d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) — lequel exige l'*imprimatur* de la Banque mondiale. Étant donné le rôle toujours central des bailleurs de fonds dans l'élaboration de ces DSRP, leur mainmise sur la production de savoirs en matière de développement et leur réticence à envisager des alternatives à la conditionnalité des politiques, le terme d'« appropriation » devient pour ses détracteurs un euphémisme désignant l'adoption par les pays en développement de politiques conçues par d'autres.

Les auteurs regrettent aussi que l'interprétation de l'appropriation faite par la déclaration de Paris soit centrée sur les autorités nationales, alors que les acteurs hors sphère gouvernementale jouent un rôle crucial — avéré — dans la mise en œuvre de programmes de développement. Si leur participation à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques s'améliore, un certain nombre d'entre eux — notamment les instances parlementaires et la presse — sont toujours tenus à l'écart. La déclaration de Paris renferme bien des engagements en termes de participation, mais il reste à fixer des objectifs quantifiables, et la chose est malaisée. Les gouvernements ne sont pas encore prêts à revoir la déclaration ; et tout processus démocratique imposé de l'extérieur risque d'être assimilé à une ingérence indue des bailleurs dans les affaires intérieures d'un pays.

Les auteurs concluent par quatre recommandations à l'intention des décideurs, afin de mettre le principe d'appropriation en pratique :

- s'attaquer aux obstacles à la production locale de savoirs, de sorte que les pays en développement puissent envisager plusieurs cadres politiques et choisir celui qui leur convient en s'appuyant sur leurs propres ressources ;
- défendre des cadres juridiques propices à une participation élargie de la société civile à la conception, aux discussions, à la mise en œuvre et au suivi des politiques ;
- diversifier les mécanismes de suivi pour une appropriation participative ;
- revoir la conditionnalité et adapter des politiques de ressources humaines.

Le Forum de haut niveau d'Accra (FHN-3), en septembre 2008, sera le premier du genre à se tenir dans un pays en développement. Il devrait faire de l'appropriation son thème central. Même si la déclaration de Paris n'est pas amendée, le principal résultat attendu — le Programme d'action d'Accra (PAA) — pourrait permettre d'élargir et d'approfondir l'interprétation du concept d'appropriation.

## CHAPITRE 2

### L'appropriation dans le non-système multilatéral de financement du développement

L'auteur insiste sur le chaos et les incohérences de l'architecture internationale du financement du développement, en analysant les différents symptômes et défis qui en découlent. Il esquisse aussi des pistes de réformes susceptibles d'accroître l'efficacité de l'acheminement des aides.

La complexité du financement international du développement ne cesse de croître avec l'arrivée de nouveaux acteurs — publics et privés — qui font appel, pour lever les ressources, à des instruments et canaux nouveaux. Au lieu d'une multiplication des ressources programmables, on assiste à une multiplication des bailleurs de fonds. Ce foisonnement d'acteurs et de canaux de financement, conjugué à l'élargissement des cibles traditionnelles de l'aide au développement (laquelle couvre désormais les biens publics mondiaux et régionaux) fait de l'architecture internationale du financement du développement un désordre spontané — ou un « non-système ».

Tant que le système multilatéral affichera un tel niveau d'incohérence, il aura vraisemblablement du mal à assurer le développement. Non seulement certains membres de la communauté des bailleurs tiennent probablement à défendre leurs intérêts, mais le système actuel favorise le dérapage des missions, les doublons dans les attributions de l'aide aux pays, la fragmentation, la perte d'influence et l'affaiblissement des agences multilatérales traditionnelles. En canalisant les ressources d'APD, les agences multilatérales et leurs experts pourraient bien contrarier — et non renforcer — l'appropriation démocratique dans les pays bénéficiaires. De toute évidence, le système actuel est trop complexe et trop inefficace pour que les pays bénéficiaires, incapables d'assumer cette charge excessive, puissent s'approprier les politiques de développement.

Seules des réformes permettront d'obtenir des résultats. Si la multitude de canaux multilatéraux peut se révéler utile pour assurer la diversité des conseils en matière de politique et la stabilité de l'aide, grâce à la variété des sources, une approche harmonisée renforcera les normes d'acheminement de l'aide et réduira les coûts d'absorption pour les pays bénéficiaires. Dans le cadre de cette rationalisation indispensable du système multilatéral, l'auteur suggère d'introduire une spécialisation des agences, ainsi que des mesures de la performance et de la cohérence des interventions.

**14** En outre, il défend les accords de coopération déléguée au niveau des pays, pour renforcer les capacités et le leadership des pays bénéficiaires. De tels accords impliqueraient qu'un grand bailleur puisse agir au nom de ses pairs, et assume la responsabilité pour une composante d'un cycle de projet, un secteur tout entier, voire un programme national.

## CHAPITRE 3

### **Une déclaration de Paris pour les ONG ? Pour une harmonisation, une coordination, une responsabilité mutuelle et un alignement des ONG internationales.**

À l'instar des bailleurs de fonds officiels, les ONG ont besoin d'adopter leur déclaration de Paris. Le principal argument en faveur de cette démarche tient au défaut de coordination entre bailleurs, et aux craintes de doublons dans les allocations, coûteux pour les pays bénéficiaires. En outre, d'après les données récentes, l'importance des budgets des ONG internationales aurait été sous-estimée et aurait connu une poussée spectaculaire depuis dix ans. Par conséquent, les ONG des pays du nord peuvent être considérées comme des bailleurs à part entière. Cette évolution incite à mieux identifier les bonnes pratiques des ONG vis-à-vis des pays pauvres, et elles doivent se voir appliquer les principes de la déclaration de Paris.

Ces principes fondamentaux — une coordination et une harmonisation accrues entre bailleurs, un meilleur alignement des bailleurs sur les priorités nationales des pays bénéficiaires, et une plus grande responsabilité mutuelle entre bailleurs et pays bénéficiaires — ne sont pas suffisamment appliqués par les ONG internationales. Ces carences entraînent notamment une répartition inégale des activités des ONG internationales dans le monde, imposent une charge administrative disproportionnée sur des organisations locales bien intentionnées, et permettent à des organisations locales aux visées douteuses d'accéder à toujours plus de moyens. Elles provoquent, en outre, une perte d'appropriation dans les organisations locales.

Une harmonisation et une coordination accrues entraîneraient des gains d'efficacité grâce à une meilleure répartition des ressources, une baisse des frais généraux pour les organisations locales, et une moindre déperdition de l'aide.

Un certain nombre d'obstacles juridiques et financiers sont à la fois les causes et les symptômes de l'alignement sous-optimal et du manque de responsabilité des ONG du nord. L'affaiblissement juridique des ONG du sud est lié aux restrictions imposées aux demandes de financement dans un pays bailleur, à l'absence de mécanismes de rétroaction formalisés et légaux au sein des ONG du nord, et à l'absence de mécanismes officiels de rétroaction externes aux organisations. D'où des déséquilibres financiers entre ONG du nord et du sud, confortés par les contrats peu favorables que signent les ONG du sud et l'absence d'initia-



tives groupées de leur part pour lever localement des fonds. Le rééquilibrage des rapports de force entre ONG du sud et ONG du nord devrait permettre un alignement et une responsabilité accrues.

Les bailleurs membres du groupe « Nordic Plus » ont déjà commencé à aligner l'aide de leurs ONG sur les principes de la déclaration de Paris. Ainsi, dans plusieurs pays, leurs ambassades coopèrent pour mettre au point des systèmes décentralisés de cofinancement et rationaliser leurs procédures de reddition de comptes. D'autres organisations — à l'instar du BRAC (comité pour le progrès rural du Bangladesh) et d'ActionAid International — commencent à introduire des chartes et des codes de déontologie communs, favorisant ainsi une harmonisation, une coordination, un alignement et une responsabilité accrues. Ces initiatives doivent être approfondies, développées et multipliées pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide des ONG.

## CHAPITRE 4

### Banques privées et démocraties émergentes

Des études empiriques se sont intéressées aux moteurs politiques des liquidités privées internationales mais, paradoxalement, rares sont celles à avoir étudié l'économie politique des flux bancaires. Quant aux travaux sur le rôle des politiques dans les mouvements bancaires transfrontaliers en faveur des démocraties émergentes, ils sont encore plus exceptionnels. En reliant des indicateurs compilés sur la démocratie, l'incertitude des politiques publiques et la stabilité politique aux flux internationaux de prêts bancaires, à partir de données élaborées par la Banque des règlements internationaux (BRI), ce chapitre tente de voir si les banques privées, en prêtant aux démocraties émergentes, contribuent au développement politique et à l'appropriation des réformes. Les auteurs s'efforcent plus précisément de répondre à deux questions : les banquiers ont-ils une préférence pour les démocraties émergentes ? Récompensent-ils les transitions démocratiques ainsi que la stabilité politique et des politiques ?

Ils constatent l'importance des politiques, et notent qu'une amélioration des indicateurs de la démocratie a un impact positif sur l'afflux de créances privées étrangères. Les banques privées récompensent les économies émergentes, et tendent à augmenter les prêts qu'elles leur accordent. En général — et c'est particulièrement vrai en Amérique latine — les flux bancaires connaissent une poussée spectaculaire dans les trois ans qui suivent une transition démocratique. Pourtant, si la transition démocratique attire les flux bancaires étrangers, elle implique aussi un meilleur accès pour les nouveaux emprunteurs aux prêts des banques privées étrangères. En outre, les banques étrangères semblent indifférentes à la recrudescence de micro-pannes de la démocratie liées à la transition.

Alors que les banquiers ont la réputation d'éviter les pays politiquement instables, en fait, on constate qu'ils ont une attitude neutre à l'égard de l'instabilité politique dans une démocratie, comme en témoignent les pays d'Amérique latine.

## 16

De même, ils semblent indifférents à la couleur politique des gouvernements en place — du centre, de gauche et d'extrême-droite — et au fait que ceux-ci détiennent une majorité absolue ou doivent composer avec d'autres partis.

# CHAPITRE

## ON

### Étendre l'appropriation pour le développement

## RÉSUMÉ

17

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a énoncé en 2005 cinq principes clés, dont le premier est l'« appropriation ». L'appropriation suppose que le pays bénéficiaire de l'aide contrôle les stratégies et les politiques de développement qu'elle finance. Pourtant, la concrétisation de ce principe s'est révélée à la fois délicate et discutable, prise en tenailles entre le besoin des bailleurs de fonds de s'assurer que l'argent public est dépensé à bon escient et les demandes des pays bénéficiaires de décider eux-mêmes de leurs politiques. Les débats sont dominés par les questions de conditionnalité, de production de savoirs, d'application à la société tout entière, et d'efficacité du suivi. Ce chapitre avance plusieurs recommandations pour les résoudre.

Felix Zimmermann et Ida McDonnell

Décideurs, experts et praticiens de l'aide axeront leurs discussions en septembre prochain, à Accra, sur les cinq principes avalisés en 2005 par les États signataires de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le premier d'entre eux — qui est aussi le moins bien défini — concerne l'appropriation par les pays en développement des stratégies et politiques de développement. Tel sera l'objet de ce chapitre. Les textes consacrés à cette question ainsi que les discussions et les études de cas du Forum mondial de l'OCDE sur le développement<sup>1</sup> viendront étayer notre constat : l'interprétation de l'appropriation faite par la déclaration de Paris reste déterminée par les bailleurs et centrée sur les gouvernements. Pour la mettre en pratique, les décideurs doivent donc opter pour un angle de vue plus large et doivent, plus particulièrement :

18

- s'attaquer aux obstacles à la production locale de savoirs, de sorte que les pays en développement puissent envisager plusieurs cadres politiques et choisir celui qui leur convient en s'appuyant sur leurs propres ressources ;
- défendre des cadres juridiques propices à une participation élargie de la société civile à l'élaboration, aux discussions, à la mise en œuvre et au suivi des politiques ;
- diversifier les mécanismes de suivi pour une appropriation participative ;
- revoir la conditionnalité et adapter des politiques de ressources humaines.

## LA DÉCLARATION DE PARIS : RÉSISTE-T-ELLE À L'EXAMEN ?

### L'émergence du concept d'appropriation dans le dialogue intergouvernemental

Si chacun a sa propre définition de l'appropriation, tous y voient une condition préalable indispensable pour rendre l'aide efficace. Le concept a fait son apparition au milieu des années 1990, avec la publication du rapport du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE) sur Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Fixant un certain nombre d'objectifs internationaux qui allaient devenir les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ce texte précise que « ces objectifs doivent être poursuivis, pays par pays, dans le cadre d'approches adaptées aux conditions locales, et de stratégies de développement formulées par les pays eux-mêmes » (OCDE, 1996, p. 2). Le même esprit prévaut dans le Cadre de développement intégré (CDI), adopté en 1999 par la Banque mondiale, et qui énonce quatre principes, dont celui de l'appropriation par les pays. Le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, indiquait dans sa proposition, avalisée ensuite par le CAD/OCDE : « Nous savons tous l'importance de l'appropriation. Les pays doivent être aux commandes et fixer le cap. Ils doivent décider des objectifs mais aussi des étapes, de la chronologie et de l'enchaînement des programmes » (Wolfensohn, 1999).

Pour mettre le CDI en pratique, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont conçu un nouvel instrument d'orientation de leurs programmes pays — le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Dès lors, l'élaboration et la mise en œuvre des DSRP allaient conditionner la plupart des financements octroyés par les deux institutions. En accordant un rôle central aux décideurs des pays bénéficiaires pour la conception et l'application des stratégies, cette nouvelle approche marque une rupture avec les pratiques antérieures. Les DSRP restent néanmoins soumis à l'approbation de la Banque mondiale et du FMI, via leurs avis consultatifs conjoints (JSAN).

Avec le temps, l'approche des DSRP s'est affinée — tout comme l'interprétation par la Banque mondiale du principe d'appropriation. En 2005, elle a établi une liste très élaborée de 17 bonnes pratiques favorisant l'appropriation par les pays (Entwistle et Cavassini, 2005), regroupées en six grands chapitres. Le premier d'entre eux confirme le rôle prédominant des hauts responsables pour l'élaboration des DSRP et leur nécessaire participation. D'autres insistent sur la place des instances parlementaires notamment et le caractère central du dialogue gouvernement/partie prenante.

L'appropriation fait également partie des principes directeurs adoptés par les Nations unies pour un financement efficace du développement. En 2002, les signataires du consensus de Monterrey sur le financement du développement reconnaissent que des « partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposent sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement » (Nations unies, 2002, p. 10).

Lorsque les décideurs internationaux se sont réunis à Paris, en 2005, pour renforcer l'efficacité de l'aide, l'appropriation avait acquis une place indiscutable parmi les cinq grands principes de cette efficacité. La déclaration de Paris en fait son premier principe, et définit l'appropriation comme l'exercice par les pays en développement « d'une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement ». Au paragraphe 14, les pays en développement signataires s'engagent à traduire ces stratégies en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, telles qu'exprimées dans des cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels. Dans le paragraphe suivant, les bailleurs de fonds s'engagent à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et à les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

Pour accélérer la concrétisation de leurs engagements, les signataires de la déclaration de Paris conviennent de douze cibles et indicateurs mesurables, dont l'un est directement lié à l'appropriation : au moins 75 pour cent des pays bénéficiaires de l'aide auront « des stratégies de développement opérationnelles d'ici 2010 ». La première enquête de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris (OCDE, 2007) montre combien l'atteinte de cet objectif est tributaire de la Banque mondiale et de son *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre du CDI*, ainsi que sa *Revue de l'efficacité de l'aide*. D'après la Banque mondiale, cinq des 29 pays couverts par l'enquête ont des stratégies de développement « largement orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques », mais aucun n'a de stratégie « mettant effectivement en œuvre des bonnes pratiques ».

L'approche de la Banque mondiale pour la réduction de la pauvreté et la déclaration de Paris sont donc inextricablement liées, la seconde dépendant pratiquement exclusivement de la première pour l'interprétation et la définition du principe d'appropriation. La Banque mondiale ayant œuvré pendant dix ans pour définir et promouvoir ce principe, la déclaration de Paris et ses engagements constituent un sérieux pas en avant pour mettre l'appropriation en pratique. Pourtant, ce lien entre déclaration de Paris et approche DSRP fait l'objet de critiques nourries à l'encontre du traitement du concept d'appropriation dans la déclaration.

## **L'interprétation de l'appropriation par la déclaration de Paris reste le fait des bailleurs de fonds**

20

Certains experts (notamment Johnson, 2005) définissent l'appropriation comme le droit des représentants d'un pays en développement à faire entendre leur voix au moment de la conception de programmes de développement, et la liberté de ces mêmes représentants d'opter sans contrainte pour tel ou tel programme. D'autres experts vont plus loin en affirmant que la véritable appropriation implique la maîtrise complète de la définition des priorités de développement par le pays, soulignant que les politiques doivent être conçues localement et non par des acteurs extérieurs (Girvan, 2007*b*). En dépit de ces différences, tous reconnaissent que les autorités des pays bénéficiaires doivent jouer un rôle plus actif dans la gestion de leurs bailleurs et dans les décisions d'allocation de l'aide (Rocha Menocal et Rogerson, 2005).

Si l'on en juge par les discussions du Forum mondial de l'OCDE sur le développement et par les études de cas présentées, plusieurs pays ont pris en main la conception de leurs politiques de développement et la gestion de leurs bailleurs. Au Vietnam (encadré 1.1.), le plan de développement socio-économique 2006-10, le cadre stratégique pour l'aide publique au développement et le décret 131 sur l'aide composent un solide décor pour la gestion de l'aide (Thi Than Anh, 2007). En Indonésie, l'Assemblée délibérative du peuple a décidé en 2002 que l'aide étrangère viendrait uniquement en complément d'autres sources de financement et que les accords avec le FMI ne seraient pas prolongés au-delà de 2003 (Marut, 2007).

### Encadré 1.1. Les efforts d'appropriation du Vietnam

21

Soucieux d'optimiser les bénéfices liés au programme d'efficacité de l'aide, le Vietnam a consenti de gros efforts pour mener à bien plusieurs initiatives qui témoignent d'une appropriation accrue. Tout d'abord, l'influence des hauts fonctionnaires sur l'ordre du jour international — via une participation active aux forums régionaux et mondiaux consacrés à l'efficacité de l'aide — a été reconnue. Ensuite, le Vietnam a décliné, avec la déclaration de Hanoi (HCS), l'une des premières versions locales au monde de la déclaration de Paris, afin de responsabiliser les partenaires nationaux. Enfin, le pays a introduit les processus et les structures permettant d'accélérer la traduction pratique des principes de Paris.

La participation active du Vietnam au dialogue international sur l'efficacité de l'aide lui a permis d'exploiter au mieux les stratégies à la pointe de l'amélioration de la qualité de l'aide. Ce faisant, les hauts responsables gouvernementaux ont découvert les meilleures pratiques mondiales et consolidé leur réseau d'apprentissage mutuel avec les pays partenaires. Ces forums mondiaux sont l'occasion de faire le point sur les dernières théories relatives à la réforme du marché mondial de l'aide — et d'y contribuer. Le Vietnam a fait part de ses idées et solutions éprouvées face à des problèmes communs — en rendant compte d'évolutions concrètes mais aussi des défis rencontrés. Le fait que le pays co-préside l'Activité conjointe sur le suivi de la déclaration de Paris du CAD/OCDE mais aussi le groupe de référence sur la déclaration de Paris du CAD/OCDE justifie cette implication dans les discussions mondiales sur l'efficacité de l'aide.

Adapter les principes universels au contexte local, au lieu de prendre les solutions mondiales pour argent comptant, a permis au pays de s'approprier véritablement le programme, et d'élaborer un cadre pour renforcer la responsabilité des partenaires locaux. La déclaration de Hanoi apporte au pays un instrument adapté pour inciter les organisations nationales bailleurs de fonds à tenir leurs promesses. Ainsi, l'engagement 28 de la HCS prône la transparence et la responsabilité des bailleurs vis-à-vis du gouvernement, en instaurant un nouveau système de notification périodique sur les apports d'aide qui oblige les bailleurs à intégrer ces informations dans la base de données en ligne du gouvernement sur l'aide au développement (DAD).

Source : d'après Thi Thanh Anh (2007).

À première vue, ces expériences positives semblent prouver que l'adoption du principe d'appropriation par les bailleurs a porté ses fruits. Un examen plus précis révèle pourtant que ce renforcement du pouvoir de négociation des pays bénéficiaires pourrait avoir d'autres explications, liées en particulier à l'émergence de nouvelles sources de financement du développement, parallèles aux canaux traditionnels. Au Vietnam, l'aide publique au développement (APD) ne représente que 4 à 6 pour cent du PIB et moins de 11 pour cent du budget total de l'État. La Bolivie a renforcé ses relations avec de nouveaux bailleurs et en particulier le Venezuela (Barja, 2007). Plusieurs économies africaines ont attiré des investissements massifs et une aide considérable de la part de la Chine (Reisen, 2006). Cette indépendance financière accrue à l'égard des bailleurs traditionnels a donné à de nombreux pays en développement la liberté d'étudier d'autres solutions politiques à leurs problèmes de développement au lieu

d'adopter celles défendues par le consensus de Washington. Ainsi, en Amérique latine, plusieurs pays expérimentent de nouveaux modèles de développement (Santiso, 2006). L'encadré 1.2. rend compte de l'expérience de la Bolivie.

### Encadré 1.2. La Bolivie prend en mains ses finances extérieures

22

Après plusieurs années d'instabilité sociale et de remous politiques, l'élection démocratique de 2006, qui a porté au pouvoir Evo Morales et son parti (le MAS), a changé la donne. Le nouveau gouvernement s'est attaqué au déficit budgétaire structurel, a repris les rênes en matière de développement, et a su profiter à la fois d'un substantiel allègement de sa dette extérieure (grâce à l'IADM [initiative d'allègement de la dette multilatérale]) et d'un choc favorable des termes de l'échange. Evo Morales et le MAS ont affiché leur volonté de rendre à la Bolivie sa souveraineté (et, partant, sa capacité d'appropriation), et de contrôler son développement — une réaction évidente aux gouvernements qui, pendant 20 ans, avaient entretenu des liens très étroits avec l'architecture internationale du développement.

Le gouvernement Morales a innové en produisant, sans consultations internationales, son plan de développement national (NDP). En juillet 2006, il l'a présenté aux Boliviens et à la communauté internationale représentée dans le pays, dans l'espoir d'obtenir l'engagement d'un soutien « sans conditionnalité ». Après une première réaction favorable, la communauté internationale a néanmoins souligné la nécessité d'amender ce plan pour le rendre plus spécifique et plus opérationnel. Tout au long de l'année 2006, le gouvernement a continué à présenter son NDP, espérant obtenir aide et alignement sans discussion ni négociation, « parce que cela ouvrirait la porte à la conditionnalité ».

À la longue, le gouvernement a pu passer des accords avec des agences multilatérales telles que la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement (BID) pour des prêts à conditions préférentielles, ainsi qu'avec la Société andine de développement (CAF) pour des prêts aux conditions du marché. Il a engagé une coopération bilatérale avec deux nouveaux venus (Cuba et le Venezuela), les États-Unis, des gouvernements européens et la Chine, en plus d'accords initiaux passés avec le Japon. Tous ont impliqué divers degrés d'alignement et une moindre harmonisation. Autre phénomène nouveau : le gros contrat qui vient d'être signé avec des investisseurs privés indiens.

Source : d'après Barja (2007).

L'exemple de ces pays s'appropriant leurs choix politiques, grâce notamment à la diversification de leurs sources de financement, souligne la question qui est au cœur de toute évaluation de l'interprétation du concept d'appropriation par la déclaration de Paris : dans quelle mesure ce texte encourage-t-il la conception de cadres politiques alternatifs et la recherche de solutions locales ? C'est là où le lien entre la déclaration de Paris et la stratégie des DSRP de la Banque mondiale devient crucial et source de conflits.



## Les DSRP : un instrument controversé

En théorie, les DSRP conçus par les pays eux-mêmes — clé de l'appropriation, si l'on en croit la déclaration de Paris — incarnent le choix librement exercé par un pays de son cadre de développement. Pourtant, les rapports intermédiaires de mise en œuvre semblent indiquer que, dans la pratique, les bailleurs continuent de jouer un rôle central dans la conception de ces stratégies (Eurodad, 2007). Les organisations de la société civile (OSC), que la Banque mondiale vient de consulter, affirment que le processus DSRP reste dominé par celle-ci, notamment au Bénin, au Rwanda et en Zambie (Banque mondiale, 2007). Selon une critique récurrente, les pays bénéficiaires continuent de « choisir » de privatiser leurs secteurs sociaux, ce qui va à l'encontre de données indiquant que cette décision n'est pas forcément adaptée aux conditions locales (Berthélemy *et al.*, 2003).

La nature même des DSRP — documents négociés qui exigent l'aval de la Banque mondiale — porte en germe une contradiction avec le principe d'appropriation des programmes (Rocha Menocal et Rogerson, 2005). Ce qui explique pourquoi ce terme d'appropriation est devenu, pour ses critiques, un euphémisme désignant l'adoption par les pays en développement de politiques conçues à l'extérieur. Les pays peuvent bien s'approprier ces politiques, elles restent motivées par l'ordre du jour des bailleurs (Girvan, 2007a). Selon le réseau d'ONG européennes Eurodad, il faut revoir la définition de l'appropriation pour s'assurer que les politiques correspondent bien au choix d'un pays, et non à un simple aval gouvernemental d'options retenues par la Banque mondiale (Eurodad, 2007).

Avant toute redéfinition, il faudrait s'interroger sur l'incapacité des pays bénéficiaires à opérer de véritables choix entre différents cadres politiques. Deux raisons, étroitement liées, expliquent cet état de fait. Tout d'abord, il n'y a tout bonnement pas de solutions de rechange, eu égard à la domination des bailleurs, et en particulier des institutions de Bretton Woods, dans la production mondiale de connaissances sur le développement. Ensuite, les bailleurs rechignent à étudier des solutions hors conditionnalité, obstacle immédiat à toute prise de décision locale. La déclaration de Paris ne va pas suffisamment loin pour lever ces barrières.

## Les bailleurs restent les principaux producteurs de connaissances sur le développement

Les engagements de la déclaration de Paris à soutenir les capacités locales — en particulier pour la gestion des finances publiques — constituent une première étape vers la maîtrise d'un système de financement du développement par les pays bénéficiaires. Les administrateurs locaux, qui doivent gérer une multitude d'institutions financières extérieures, se heurtent à d'immenses difficultés (Drechsler et Zimmermann, 2007). Paradoxalement, les nouvelles modalités de l'aide, à l'instar de l'appui budgétaire général, renforcent ces problèmes. Même s'ils ont le soutien de la déclaration de Paris, les administrateurs locaux constatent que les bailleurs s'impliquent toujours lourdement dans la politique, souvent lors de négociations à huis clos (Tomlinson, 2006 ; ActionAid/CARE, 2006).

La recherche de solutions politiques différentes dépasse la seule problématique administrative. De nombreux pays en développement manquent d'experts en économie pour mener leurs propres analyses et concevoir des politiques de rechange (Martin, 2007). Les autorités ont bien du mal à évaluer de manière critique les travaux analytiques des bailleurs, même lorsqu'elles auraient les moyens de s'adresser ailleurs. Ainsi le Nigeria, qui ne tire que 0.5 pour cent de ses recettes de l'APD, a respecté les prescriptions du FMI pour la simple raison qu'il ne disposait d'aucun autre modèle (Olofin, 2007). Ce déficit d'expertise économique se ressent particulièrement chez les acteurs non gouvernementaux, notamment dans les groupes de réflexion locaux susceptibles de proposer des recommandations différentes, étant donné leur bonne connaissance de l'économie locale et, en principe, leur indépendance vis-à-vis des autorités comme des bailleurs (encadré 1.3.). Rares sont les pays en développement à abriter des groupes de réflexion capables de contrôler les résultats de l'action publique, et d'élaborer des recommandations fondées sur une recherche économique appliquée (Santiso et Whitehead, 2006).

### **Encadré 1.3. Groupes de réflexion locaux : des solutions locales au service d'une politique budgétaire optimale**

La politique budgétaire se situe au cœur de la démocratie et des rapports entre l'État et les citoyens. Une politique fiscale défailante, surtout en matière de dépenses publiques, érode la confiance des citoyens. Ils deviennent alors réticents à payer des impôts, ce qui réduit les recettes fiscales et enclenche un véritable cercle vicieux : les autorités sont privées de moyens de lutte contre la pauvreté et les inégalités, ce qui sape toute confiance dans le système démocratique (Centre de développement de l'OCDE, 2007).

Des institutions indépendantes locales – à l'image des groupes de réflexion – peuvent jouer un rôle crucial dans l'amélioration de la transparence sur la politique budgétaire, en vérifiant les statistiques officielles et en stimulant le débat national sur différentes politiques possibles. Plus que d'autres OSC, ces groupes de réflexion apportent des idées différentes et offrent un bon équilibre entre savoir et orientation pratique.

Malheureusement, l'aide étrangère et les projets de développement ont souvent négligé leur potentiel. Dans de nombreux pays en développement, ces groupes de réflexion sont purement et simplement absents. Dans d'autres, ils ne réunissent pas les deux conditions indispensables pour être efficaces : capacité à mener des recherches économiques appliquées et indépendance. Ils connaissent aussi et surtout des problèmes de financement. Si de nombreux groupes de réflexion américains bénéficient de gros budgets et d'équipes de permanents bien étoffées, leurs homologues des pays en développement font piètre figure. Dans leur étude de la CIEPLAN (Corporacion de Estudios para Latinoamerica), l'une des institutions de recherche les plus respectées et les plus influentes d'Amérique latine, Meller et Walker (2007) identifient le manque de moyens financiers comme un véritable talon d'Achille. Les acteurs extérieurs pensent souvent – et à tort – que, grâce au redressement économique du pays (en l'occurrence, le Chili), les groupes de réflexion n'ont plus besoin d'aide financière, remarquent Meller et Walker. De fait, les pays à revenu intermédiaire manquent encore de ressources endogènes privées pour financer ces groupes de réflexion, et un financement public pourrait menacer leur indépendance. Sous Pinochet, la CIEPLAN a pu se prémunir contre toute ingérence politique grâce au soutien financier et moral de la fondation Ford, du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), de l'Agence suédoise pour la coopération en matière de recherche avec les pays en développement (SAREC), et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (Puryear, 1991). Aujourd'hui, elle se bat pour survivre.

La collaboration entre fondations et bailleurs publics pour financer des groupes de réflexion travaillant sur la politique budgétaire mérite sans doute d'être poursuivie. Si les bailleurs possèdent l'expertise en matière de politique budgétaire et de capital politique, les fondations connaissent des pratiques novatrices venues du secteur privé, et elles sont moins tenues par l'obligation d'afficher des résultats à court terme liés aux cycles politiques. Ensemble, ces acteurs pourraient assurer des dotations permanentes aux groupes de réflexion – réputés pour la qualité de leur travaux et leur pertinence politique – ayant besoin de financement. Comme le montrent les groupes de réflexion américains, de telles dotations peuvent assurer la stabilité à long terme et la pérennité financière indispensables à la conduite de projets de recherche complexes et ambitieux.

La fondation William et Flora Hewlett et le CRDI ont déjà commencé à œuvrer dans ce domaine. Fin 2007, ils ont annoncé l'apport, à des groupes de réflexion, d'une aide conjuguant subventions générales à long terme, assistance technique, et accès à des réseaux d'experts. Ce projet, censé durer au moins dix ans, est ouvert à d'autres agences de financement. La multiplication de ce type d'initiative pourrait relancer la production locale de connaissances pour un système de financement du développement appartenant véritablement au pays bénéficiaire.

*Note* : Les informations ci-dessus ont été fournies par Ángel Alonso Arroba

## Les bailleurs sont toujours réticents à discuter des implications de la conditionnalité

Dans la partie de la déclaration de Paris consacrée à l'appropriation, l'absence de prise de position sur la conditionnalité est plus frappante que l'absence de référence aux connaissances sur le développement. On peut considérer que le fait d'admettre l'incapacité des politiques économiques à conduire aux résultats escomptés dans les années 1980 et 1990 aura ouvert la voie à l'acceptation du principe d'appropriation. Néanmoins, la déclaration de Paris prévoit un engagement des bailleurs en matière de conditionnalité, dans la section consacrée à l'alignement sur les priorités des pays bénéficiaires. Au paragraphe 16, les bailleurs reconnaissent qu'il faut tirer « autant que possible » leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires, sous-entendu des DSRP.

26

Cet engagement pourrait passer pour une reconnaissance implicite de la part des signataires de l'inefficacité des conditions imposées de l'extérieur, ce qui soulève une question : pourquoi les bailleurs ne se sont-ils pas mis d'accord pour supprimer totalement cette conditionnalité ou fixer des objectifs de réduction ? Leur réticence pourrait être liée à ce que, dans certains cas, les conditions aident à faire passer des réformes urgentes qui n'ont pas forcément encore le soutien des populations locales (Koeberle, 2005). Cependant, cette suggestion tend à donner à la conditionnalité le rôle de bouc émissaire pour des pouvoirs publics désireux d'éviter un débat national sur des mesures impopulaires. La conditionnalité compromet directement l'appropriation — en imposant des politiques « impopulaires » et en étouffant le débat national sur des solutions alternatives, mais aussi en rendant les gouvernements responsables non plus devant les citoyens mais devant les bailleurs (Reality of Aid, 2004 ; Molina, 2007).

Face à l'apparent paradoxe opposant conditionnalité à appropriation, certains bailleurs ont commencé à expérimenter de nouvelles formes de conditionnalité, en privilégiant notamment les résultats. En théorie, de telles conditions — liant le déboursement des fonds à la réalisation de résultats convenus — favorisent l'appropriation en laissant aux pays bénéficiaires le choix des politiques. Elles offrent également aux bailleurs une assurance qualité irréprochable pour leurs versements. Pourtant, ces approches axées sur les résultats ne vont pas sans risque. Des chocs externes peuvent entraîner une perte de contrôle sur les résultats des responsables des pays en développement, et des conditions strictes de performance peuvent se révéler trop rigoureuses et rigides. Ce type de conditionnalité peut également bloquer l'innovation en décourageant les décideurs de tenter des solutions plus risquées et non éprouvées, pour les conduire à préférer, faute de mieux, les prescriptions des bailleurs. Pour ne pas tomber dans ces pièges, la conditionnalité liée aux résultats doit être utilisée avec souplesse.

Il faut encourager la recherche de solutions alternatives — en incitant la production locale de savoirs et en gérant les problèmes inhérents à la conditionnalité.

## L'INTERPRÉTATION DE L'APPROPRIATION PAR LA DÉCLARATION DE PARIS EST CENTRÉE SUR LES GOUVERNEMENTS

Le principe de la participation côtoie le principe d'appropriation dans les déterminants de l'efficacité de l'aide. Cet appel à une participation accrue repose sur l'idée que l'aide sera plus efficace si les parties prenantes ont été largement consultées et impliquées dans la définition des priorités nationales de développement. Le rapport du CAD/OCDE sur Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle fait clairement le lien entre approches participatives et appropriation : « Le principe fondamental est que les populations locales 's'approprient' les stratégies et objectifs de développement par le biais d'un dialogue ouvert entre les autorités locales et la société civile, d'une part, et les partenaires extérieurs, d'autre part, portant sur leurs objectifs communs et leurs contributions respectives » (OCDE, 1996, p. 14).

27

La littérature sur l'appropriation reprend cette interprétation. Johnson (2005) affirme que l'appropriation du pays, et non pas seulement du gouvernement, est souhaitable pour assurer la mise en œuvre sereine d'un programme de développement. Pour Buitter (2007), l'appropriation doit se faire à tous les niveaux et pas simplement à celui du gouvernement. Eberlei (2001) considère qu'il y a appropriation dès lors qu'une majorité de la population est représentée lors de la formulation des stratégies nationales de développement. Koeberle (2005) assimile l'appropriation à un engagement des autorités et d'une majorité d'acteurs nationaux en faveur des réformes soutenues par les bailleurs. Enfin, Anam (2007) associe directement l'appropriation à la recherche d'une bonne gouvernance, estimant que la transparence et la responsabilité à l'égard de parties prenantes n'appartenant pas au gouvernement sont la clé d'un financement efficace du développement.

Personne ne peut contester les bienfaits potentiels de la participation d'acteurs hors sphère gouvernementale dans le processus d'élaboration des politiques. Les OSC locales, par exemple, peuvent enrichir les politiques grâce à leur proximité avec les bénéficiaires finaux. Comme elles dispensent des services sociaux, les OSC adoptent souvent une perspective pratique pour améliorer l'allocation de l'aide (Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, 2007*b*). Étant donné leurs contacts avec les gens éloignés du processus politique, elles peuvent aussi agir comme représentants des citoyens, plaidant pour la responsabilisation sociale et vérifiant le respect des politiques publiques. Au total, ces activités peuvent contribuer à l'appropriation d'une politique par un pays tout entier et non pas uniquement par son gouvernement.

## La participation d'acteurs hors sphère gouvernementale s'améliore

28

Si la participation d'acteurs hors sphère gouvernementale à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques est vitale pour assurer une large appropriation, la déclaration de Paris reconnaît-elle suffisamment l'importance des approches participatives ? Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (2007) note trois engagements relatifs à ce sujet figurant dans la déclaration de Paris. En s'engageant à assurer la conduite de la coordination de l'aide, les pays en développement acceptent aussi d'encourager la participation de la société civile et du secteur privé (engagement 14). Ils conviennent de « faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement » (engagement 48). Pour leur part, les bailleurs s'engagent à « utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux » lorsqu'un alignement sur des stratégies conduites par l'administration centrale est impossible (engagement 39).

Le dialogue gouvernement/parties prenantes figure aussi en bonne place dans la liste de la Banque mondiale pour favoriser l'appropriation. Celle-ci vérifie l'existence de mécanismes de consultation systématique, regarde si les activités de renforcement des capacités favorisent l'acquisition de compétences de négociation chez les acteurs gouvernementaux et les autres, si les DSRP sont traduits dans les langues locales, et si les systèmes de suivi et d'évaluation des DSRP prévoient de partager les informations avec les acteurs locaux. Les résultats tendent à montrer que les processus DSRP ont ouvert un nouvel espace politique où les OSC peuvent exercer leur influence (Booth, 2003), surtout depuis les DSRP de deuxième génération (ActionAid/CARE, 2006).

### Pourtant, un certain nombre d'acteurs restent sur la touche

L'appui de la déclaration de Paris aux approches participatives semble donc réel — mais ce n'est pas l'avis de tous les analystes. Selon la Commission économique pour l'Afrique (CEA, 2006a), l'élaboration des DSRP n'implique que rarement des interlocuteurs en dehors des ministères des Finances et de la Planification du développement, qui se justifient en invoquant le manque de temps. Si certaines OSC participent plus que d'autres, les critères de sélection restent flous. En Ouganda, des groupes essentiels comme les médias, les syndicats et les groupes religieux ont été exclus des consultations DSRP (Piron et Norton, 2004 ; CEA, 2006b).

Catalyseurs potentiels des débats politiques, les médias sont l'une des composantes essentielles de l'appropriation par un pays tout entier. Ils apportent aux citoyens des informations sur les politiques de réduction de la pauvreté, permettent aux bénéficiaires des services publics de discuter la qualité de ces services et de proposer des changements. Un journalisme civique d'investigation mettra à jour la corruption et fera pression sur les gouvernements pour

améliorer les politiques publiques (Ekanya, 2007). Cependant, Dean (2007) estime que le discours international sur le développement a marginalisé cette mission fondamentale. Le soutien des bailleurs aux médias reste parcellaire et non stratégique, souvent fonction de l'intérêt personnel des responsables de programme. Cette marginalisation transparait clairement avec l'absence de références spécifiques aux médias dans la déclaration de Paris et, plus surprenant, dans la liste — pourtant assez complète — de la Banque mondiale sur l'appropriation.

## **Après avoir été écartés, les parlementaires semblent s'engager davantage**

29

Les institutions nationales (partis politiques compris) ont été écartées des premières phases du processus DSRP. Or, les parlements ont un rôle central à jouer dans l'appropriation nationale, en contrôlant les politiques publiques, en participant aux débats publics, et en devenant de vrais relais d'information pour les citoyens. La déclaration de Paris renvoie explicitement aux instances parlementaires dans son troisième paragraphe, appelant les bailleurs et les pays en développement à renforcer leurs obligations mutuelles à l'égard des citoyens et des parlements. Pourtant, la CEA (2006a) constate que, dans la plupart des pays, les DSRP de première génération n'ont jamais été débattus ni approuvés par les parlementaires. Lorsque ceux-ci étaient consultés, c'était dans l'urgence et souvent pour commenter des conclusions déjà obsolètes. En Tanzanie, par exemple, les députés ont été réunis lors d'un atelier d'information de deux heures, pour donner leur avis sur des priorités préalablement identifiées.

Le Ghana fait exception, avec sa commission parlementaire spéciale sur la réduction de la pauvreté, chargée d'examiner le DSRP et d'en suivre la mise en œuvre. Les signes d'amélioration se multiplient. Les bailleurs, qui optent pour de nouvelles modalités d'aide (comme l'appui budgétaire) commencent à percevoir l'intérêt de parlements efficaces pour contrôler l'action gouvernementale (Hudson, 2007). La liste de la Banque mondiale sur l'appropriation reconnaît leur importance pour l'appropriation nationale, appelant à la création de commissions parlementaires pour participer à l'élaboration et au suivi des DSRP. Au Burkina Faso, au Cameroun et en Tanzanie, les députés ont contrôlé et surveillé la mise en œuvre des stratégies énoncées dans les DSRP de deuxième génération (CEA, 2006b).

## **Les bailleurs doivent encourager avec prudence les processus nationaux**

Pour les bailleurs, le fait de soutenir la participation des OSC, des parlements ou des médias au dialogue national sur les politiques peut devenir une arme à double tranchant. D'un côté, les approches participatives augmentent l'appropriation nationale ; de l'autre, elles peuvent saper l'autorité du gouvernement et restreindre son espace décisionnel. Le dilemme devient particulièrement aigu lorsque les bailleurs conditionnent leurs versements d'aide à ce type d'approches.

Les conditions axées sur ces processus bénéficient d'un large soutien, même parmi les opposants les plus radicaux à la conditionnalité des politiques économiques. Leurs partisans soulignent leur utilité pour renforcer la transparence de l'action publique et développer les droits humains, sans retirer à l'État la liberté de choisir ses politiques de développement (Buitter, 2007). Pourtant, et même sans dénier leur intérêt pour inciter au respect des droits de l'homme et à un comportement démocratique, on sait qu'elles pèsent lourdement sur les administrations des pays en développement. Certains ont protesté, arguant de l'inconstitutionnalité de ces conditions, et rappelant que les gouvernements élus ont le droit de décider de leurs propres procédures de consultation (CEA, 2006b). De même que pour la conditionnalité liée aux politiques ou aux résultats, la conditionnalité liée aux processus exige que les décideurs vraiment résolus à promouvoir l'appropriation nationale s'y intéressent de plus près.

30

La participation d'institutions hors sphère gouvernementale au processus politique mérite d'être encouragée. Si les gouvernements des pays en développement doivent continuer à améliorer les conditions de participation, les bailleurs doivent revoir leurs modèles d'appui aux approches participatives.

## L'OCCASION D'APPROFONDIR ET D'ÉTENDRE L'APPROPRIATION

Après avoir montré à quel point l'interprétation de l'appropriation dans la déclaration de Paris restait centrée sur les bailleurs et les gouvernements, nous plaiderons ici pour une mise en pratique rapide de l'appropriation. Les indicateurs et les cibles de la déclaration ne seront probablement pas revus pendant le troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, à Accra, mais les conditions sont réunies pour aborder les enjeux ne figurant pas dans ce texte, et revenir sur les points évoqués. En adoptant les recommandations qui suivent, les décideurs témoigneront de leur volonté d'approfondir et d'étendre l'appropriation, ouvrant ainsi la voie à des cadres de politique alternatifs et conçus localement, et favorisant la participation d'acteurs hors sphère gouvernementale à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques.

### S'attaquer aux obstacles à la production locale de savoirs

Les indicateurs de la déclaration de Paris sont axés sur le renforcement des capacités techniques des administrations, mais ils ignorent le fossé qui sépare les pays en développement et les agences bailleurs en matière de production de connaissances, alors même que cet écart compromet une véritable appropriation nationale. Les décideurs doivent identifier les besoins concrets des pays en développement en termes de savoirs locaux. La CEA appelle à redoubler d'efforts en



faveur de l'enseignement supérieur, des centres régionaux d'excellence et des capacités en technologies de l'information (CEA, 2006a). Dans l'édition 2008 des *Perspectives économiques en Afrique*, la Banque africaine de développement (BAfD) et le Centre de développement de l'OCDE invitent à accorder davantage d'attention au développement des compétences techniques et professionnelles. Enfin, ici, nous avons proposé d'allouer des dotations permanentes aux groupes de réflexion des pays en développement, afin de les renforcer. De plus, il faut aider davantage les ONG locales, les médias et les instances parlementaires, afin qu'ils puissent contribuer, par des recommandations alternatives, aux débats nationaux sur les politiques. Souvent, ces groupes n'ont ni les capacités ni les moyens de comprendre un dialogue technique sur le financement du développement, et encore moins d'y participer (CEA, 2006a). Il faut les former ; les médias, par exemple, auraient tout à gagner d'une formation au journalisme d'investigation. Ces groupes ont aussi tendance à ignorer les principes de l'efficacité de l'aide, et le rôle qu'ils pourraient jouer pour les faire respecter.

### **S'engager à améliorer les cadres juridiques locaux régissant les approches participatives**

Parallèlement à ce déficit de capacités, de nombreux acteurs hors sphère gouvernementale agissent dans des environnements extrêmement hostiles où les droits de l'homme sont régulièrement bafoués. Ainsi, nombre de pays ne protègent pas suffisamment le droit de réunion et la liberté d'information (Banda, 2007, à propos de la Zambie). Les décideurs doivent s'engager à protéger ces droits s'ils veulent favoriser la participation et une large appropriation nationale (Foresti *et al.*, 2006). Les gouvernements des pays en développement doivent aussi prendre des dispositions législatives concrètes pour améliorer l'aptitude des parlements, des médias et autres acteurs non gouvernementaux à contrôler les dépenses publiques. Cela pourrait passer par l'octroi aux instances parlementaires d'un rôle de surveillance des ressources pour le développement, garanti par la constitution, et par le renforcement d'organes tels que les cabinets d'audit ou les commissions anti-corruption. Des lignes de crédit inscrites dans les budgets nationaux pourraient appuyer ces instances. L'État pourrait susciter un débat public en instaurant des autorités indépendantes de radiodiffusion, et en abrogeant les lois décourageant (voire censurant) le journalisme d'investigation (Ekanya, 2007). Il pourrait également prévoir des mesures prônant la transparence et l'accès dans les délais aux textes officiels (y compris ceux relatifs à la gestion de l'aide). Par conséquent, l'État et les bailleurs doivent communiquer ensemble sur les accords de prêts passés et les conditions attachées au versement de l'aide (Hudson, 2007). Ils pourraient même envisager d'envoyer les textes les plus importants au parlement, pour examen, discussion et approbation.

## Diversifier les mécanismes de suivi pour une appropriation participative

La déclaration de Paris renferme des indicateurs ou cibles mesurables pour encourager les approches participatives conduisant à l'appropriation nationale. La situation ne devrait pas évoluer à court terme, les signataires de la déclaration entendant privilégier les indicateurs déjà approuvés. Ils n'ont pas forcément tort : quand on sait le temps qu'il a fallu pour négocier la déclaration de Paris, l'ouverture de nouvelles négociations compromettrait les progrès obtenus sur les engagements pris en faveur de l'efficacité de l'aide. En outre, la mise au point de nouveaux indicateurs concrets (pour mesurer les progrès de la liberté d'information, par exemple) risque de faire doublon avec d'autres documents d'orientation internationaux — y compris la déclaration du Millénaire et d'autres conventions des Nations unies.

32

Pour autant, une large participation à l'élaboration des politiques est un élément fondamental de la mise en pratique de l'appropriation, et mérite un suivi plus rigoureux. Les engagements de la déclaration de Paris en matière d'appropriation devraient aussi faire l'objet d'une surveillance par des groupes de parties prenantes plus divers qu'actuellement. Alors que l'introduction des DSRP a conféré une reconnaissance bienvenue au principe d'appropriation, les pays en développement et la société civile pourraient, à bon droit, demander que la Banque mondiale ne soit pas le seul arbitre capable d'en apprécier l'existence. Les décideurs devraient mandater un groupe élargi de parties prenantes pour suivre les progrès des engagements en matière d'appropriation, notamment ceux liés à la participation. Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (AG-CS) — réunion de responsables publics et de partenaires de la société civile des pays bailleurs comme des pays en développement — pourrait ainsi se voir confier la surveillance des progrès réalisés face aux engagements 14, 30 et 48, qui ont tous trait à la participation. L'AG-CS pourrait aussi identifier des instruments et des indicateurs de suivi qui ne surchargent pas les administrations des pays bénéficiaires, en s'inspirant des normes et codes internationaux existants en matière de transparence, de liberté d'information et de droits de l'homme (Buiter, 2007). Il faudra sans doute, au-delà des OSC, inclure d'autres groupes hors sphère gouvernementale comme les médias et les instances parlementaires.

## Revoir la conditionnalité et adapter les politiques de ressources humaines des bailleurs

Nous l'avons vu, la conditionnalité suscite des réactions diverses dans les débats sur l'appropriation, les conditions liées aux politiques comme celles liées aux processus étant vivement critiquées pour leur impact négatif. Certains bailleurs ont commencé à privilégier les approches fondées sur les résultats, sans que leur nocivité potentielle ait été pleinement étudiée. En s'appuyant sur l'engagement des bailleurs à réduire les conditions imposées de l'extérieur (paragraphe 16 de la déclaration de Paris), de nouvelles études pourraient porter sur les moyens de minimiser l'impact négatif de la conditionnalité. Les pays en développement

ont demandé à discuter de la conditionnalité à Accra (Comité de pilotage du 3e forum de haut niveau, 2007). Dans la lignée de la première recommandation avancée ici, des groupes de réflexion et des centres locaux de connaissance pourraient conduire cette analyse, et déterminer comment substituer des conditions liées aux performances aux conditions liées aux politiques, de la meilleure façon possible. Il faudra s'intéresser aux risques associés aux approches liées aux performances en examinant, notamment, la viabilité des clauses de sauvegarde dans les accords d'aide, visant à assurer aux pays en développement des liquidités financières dans l'éventualité de chocs externes (Winpenny, 2005). Ce travail devra aussi proposer de nouvelles méthodes pour mesurer les résultats (Zimmermann, 2007), incitant ainsi les bailleurs à limiter les conditions liées aux politiques.

Dans leurs efforts en faveur de la participation, les bailleurs devraient aussi repenser l'utilisation des approches liées aux processus, et leurs modèles d'appui aux acteurs non gouvernementaux. Alors qu'ils optent pour le soutien budgétaire aux États — encouragés dans cette voie par la déclaration de Paris — il leur sera de plus en plus difficile d'apporter un soutien financier à ces acteurs. Pourtant, on ne pourra pas demander aux dirigeants des pays en développement de les soutenir directement : ils n'ont, en effet, pas vraiment intérêt à entretenir l'esprit critique de leurs parlements (Hudson, 2007).

Les bailleurs seront donc sans doute amenés à instiller des changements de comportement plus subtils pour développer l'appropriation — en adaptant par exemple leurs politiques de ressources humaines dans les bureaux de terrain. Cela pourrait concerner les règles relatives aux capacités techniques du personnel. Plutôt que de mobiliser des économistes qualifiés qui tendent à élaborer et à proposer leurs propres solutions, les agences devraient envoyer des animateurs professionnels pour organiser des discussions sur les politiques entre partenaires locaux. Les experts des agences resteraient au siège, et ne prodigueraient leurs services aux responsables des pays en développement qu'à la demande. Les bailleurs devraient aussi améliorer leurs stratégies de communication sur les principes de l'efficacité de l'aide, en sensibilisant davantage leur personnel de terrain à ces questions et en favorisant leur application.

## CONCLUSION

Le Forum de haut niveau d'Accra, en septembre 2008, sera le premier du genre à se tenir dans un pays en développement. Il devrait faire de l'appropriation son thème central. Même si la déclaration de Paris n'est pas amendée, le principal résultat attendu — le Programme d'action d'Accra (PAA) — devrait permettre d'élargir et d'approfondir l'interprétation du concept d'appropriation.

De plus, une nouvelle conférence de suivi des Nations unies sur le financement du développement se tiendra à Doha, du 29 novembre au 2 décembre 2008. La communauté internationale en profitera pour chercher des solutions susceptibles d'augmenter le financement du développement et d'en renforcer l'efficacité. Cette

conférence fera le point sur les progrès du consensus de Monterrey, qui couvre des sources de financement du développement autres que l'aide — comme les ressources internes, l'investissement et les échanges. Un travail sur ces flux pourrait d'ailleurs se révéler précieux pour les décideurs cherchant à mettre l'appropriation en pratique. L'aide peut rester le fait des bailleurs, mais les ressources internes — confortées par des politiques budgétaires et fiscales bien contrôlées — appartiennent intrinsèquement aux pays. C'est pourquoi le Forum mondial consacrera sa troisième année de fonctionnement à étudier les exemples réussis de coopération secteur public/secteur privé pour financer le développement.

Quatre grandes recommandations d'action pour l'appropriation ont été avancées ici :

**34**

- s'attaquer aux obstacles à la production locale de savoirs, de sorte que les pays en développement puissent étudier différents cadres politiques et choisir celui qui leur convient en s'appuyant sur leurs propres ressources ;
- défendre des cadres juridiques prônant une large participation de la société civile à l'élaboration, aux discussions, à la mise en œuvre et au suivi des politiques ;
- diversifier les mécanismes de suivi pour une appropriation participative ;
- revoir la conditionnalité et adapter des politiques de ressources humaines.

Ces recommandations montrent combien les acteurs hors sphère gouvernementale disposent d'espace pour renforcer leur influence sur l'appropriation. Déjà, les instances locales — parlements, journalistes, groupes de réflexion et ONG — devraient plus collaborer et partager leurs expertises pour un suivi de l'action publique. Les tenants des approches participatives doivent réaliser que ces groupes n'ont pas toujours la volonté de réclamer des comptes à l'exécutif : les députés, par crainte de perdre leur mandat ; les médias, par souci d'assurer des rentrées financières avec des articles moins controversés ; et certaines ONG, en particulier lorsqu'elles sont prestataires de services pour des projets gouvernementaux, par égard pour la main qui les nourrit.

## NOTES

1. Le Forum mondial sur le développement consiste en une série de réunions de dialogue sur les politiques afin de rendre le financement du développement plus efficace ([www.oecd.org/development/globalforum](http://www.oecd.org/development/globalforum)). Ce chapitre fait référence aux études de cas préparées pour l'atelier informel « L'appropriation en pratique » organisé dans le cadre du Forum mondial à Sèvres (environs de Paris) les 27 et 28 septembre 2007. Les douze études avaient été commandées par l'intermédiaire du DEFINE (Development Finance Network), un réseau mondial informel rassemblant des groupes de réflexion travaillant sur le financement du développement. Deux membres de DEFINE ont participé activement à cette commande d'études, en plus du Centre de développement de l'OCDE : la fondation IBON (Philippines) et l'Institut Nord-Sud (Canada).

## ANNEXE

Études de cas préparées pour l'atelier informel d'experts sur l'appropriation, 27-28 septembre 2007. Tous ces textes sont disponibles (en anglais seulement) sur : [www.oecd.org/development/globalforum](http://www.oecd.org/development/globalforum)

ANAM, M. (2007), "Role of the Media on Democratic Ownership of the Development Finance System".

BANDA, F. (2007), "The Media in Zambia: Contributions to and Challenges for Greater Public Finance Transparency and Accountability to Citizens".

BARJA, B. (2007), "Conditionality and its Effects on Ownership in Bolivia".

BERGAMASCHI, I. (2007), "The Paris Agenda and Efficiency in Mali: Ownership and New Aid Modalities".

EKANYA, G. (2007), "The Parliament: Contribution to and Challenges for Greater Finance Transparency and Accountability to Citizens: A Case Study of Uganda".

GIRVAN, N. (2007a), "Home-Grown Solutions and Ownership".

KAPIJIMANGA, O. (2007), "The Paris Declaration Indicators and Ownership in Practice in Zambia".

MARTIN, M. (2007), "Building Capacity to Finance Development: Lessons from 40 Countries".

MARUT, D.-K. (2007), "Government, Local NGOs and the Institutions of Democratic Ownership in Indonesia".

MELLER, P. and I. WALKER (2007), "CIEPLAN: Thirty Years in Pursuit of Democracy Development in Latin America".

MOLINA, N. (2007), "The Ownership-Conditionality Paradox. The drivers of Conditionality: Constraints on the Donor Side".

OLOFIN, S. (2007), "Conditionality and its Effects on Development Finance Ownership: The Case of Nigeria".

TAMELE, V. (2007), "The Civil Society Organisation's role in Global Budget Support in Mozambique".

THI THAN AN, P. (2007), "Strengthening Ownership to Improve Aid Effectiveness — the Case of Vietnam".

## RÉFÉRENCES

ACTIONAID INTERNATIONAL et CARE INTERNATIONAL (2006), "Where to Now?: Implications of Changing Relations Between DFID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda", [www.careinternational.org.uk](http://www.careinternational.org.uk).

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT ET CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE (2008, à paraître), *Perspectives économiques en Afrique 2008*, OCDE, Paris. Pour toute information : [www.oecd.org/departement/0,3355,fr\\_2649\\_15162846\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_15162846_1_1_1_1_1,00.html)

BANQUE MONDIALE (2007), *Conditionality in Development Policy Lending, Operations Policy and Country Services*, Banque mondiale, Washington, D.C.

BERTHÉLEMY, J.-C., C. KAUFFMANN, M.-A. VALFORT et L. WEGNER (2003), *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

BOOTH, D. (DIR. PUB.) (2003), *Fighting Poverty in Africa — Are PRSPs making a difference?*, Overseas Development Institute, Londres.

BUITER, W.-H. (2007), "Country Ownership: A Term whose Time Has Gone", *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4-5, août, Routledge, Royaume-Uni.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008*, OCDE, Paris.

COMITÉ DE PILOTAGE DU 3ÈME FORUM DE HAUT NIVEAU (2007), *Draft Summary of Meeting of 30 November 2007*, [www.oecd.org/dataoecd/62/45/39798695.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/62/45/39798695.pdf).

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (CEA) (2006a), "National Strategies for Poverty Reduction and Implementation of the Millennium Development Goals: An Issues Paper", présenté lors de la réunion plénière sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 26-28 mars, Le Caire.

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (CEA) (2006b), "Ownership, Leadership and Accountability for Poverty Reduction", présenté lors de la réunion plénière sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 26-28 mars, Le Caire.

DEAN, J. (2007), "Why the Media Matters: the Relevance of the Media to Tackling Global Poverty", *Media Matters*, Global Forum for Media Development, Royaume-Uni.

DRECHSLER, D. ET F. ZIMMERMANN (2007), *Les nouveaux acteurs du financement de la santé : quel impact pour un chouchou des bailleurs ?*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

EBERLEI, W. (2001), *Institutionalized Participation in Processes beyond the PRSP*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GmbH)

ENTWISTLE, J. ET F. CAVASSINI (2005), *An Operational Approach to Assessing Country Ownership of Poverty Reduction Strategies, Volume I: Analysis and Implications*, Operations Policy and Country Services, Banque mondiale, Washington, D.C.

EURODAD (2007), *Untying the Knots. How the World Bank Is Failing to Deliver Real Change on Conditionality*, Eurodad, Bruxelles, [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1804](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1804).

FORESTI, M., D. BOOTH ET T. O'NEIL (2006), *Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration*, Overseas Development Institute, Londres.

GIRVAN, N. (2007b), "Power Imbalances and Development Knowledge", document thématique préparé pour le projet « Perspectives du Sud sur la réforme de l'architecture du développement », Institut Nord-Sud, Ottawa.

GROUPE CONSULTATIF SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE (2007), *Société civile et efficacité de l'aide*, document conceptuel, [www.cic.ca/f/docs/002\\_aid\\_2007-09-17\\_cso\\_sae\\_concept\\_paper\\_french.pdf](http://www.cic.ca/f/docs/002_aid_2007-09-17_cso_sae_concept_paper_french.pdf)

HUDSON, A. (2007), *Parliaments and Development. What Shapes Parliamentary Performance and What Can Donors Do To Enhance It?* ODI Briefing Paper 18, Overseas Development Institute, Londres.

JOHNSON, O.E.G. (2005), "Country Ownership of Reform Programmes and the Implications for Conditionality", *Documents de travail*, série G-24, No. 35, CNUCED, Genève.

KOEBERLE, S.G. (2005), "Conditionality: Under What Conditions?", [siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/Session1eConditionalityUnderWhatConditionsSK.pdf](http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/Session1eConditionalityUnderWhatConditionsSK.pdf)

NATIONS UNIES (2002), *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement — Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002*, New York.

OCDE (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, Paris, mai.

OCDE (2007), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris — Synthèse des résultats*, Paris.

PIRON, L.-H. ET A. NORTON (2004), "Politics and the PRSP Approach: Uganda Case Study", *Working Paper 240*, Overseas Development Institute, Londres.

PURYEAR, J. (1991), "Building Democracy: Foreign Donors and Chile", *Conference Paper No. 57*, Columbia University, New York.

REALITY OF AID (2004), *An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*, Zed Books, Londres et Ibon Books, Manille.

REISEN, H., A. GOLDSTEIN, N. PINAUD ET X. CHEN (2006), *L'essor de la Chine et de l'Inde : quels enjeux pour l'Afrique ?*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.



ROCHA MENOCA, A. ET A. ROGERSON (2005), "Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System", *Draft Scoping Paper*, Overseas Development Institute, Londres.

SANTISO, J. (2006), *Amérique latine : révolutionnaire, libérale, pragmatique*, Éditions Autrement, Paris.

SANTISO, J. ET L. WHITEHEAD (2006), *Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation: Political and Technical Rationality in Latin America*, Working Paper No. 256, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

TOMLINSON (2006), *Facteurs déterminant l'efficacité de l'aide de la société civile : un document de travail du CCCI*, Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), novembre.

WINPENNY, J. (2005), *Garantir le développement ? L'impact des garanties financières*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

WOLFENSOHN, J. (1999), *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, Banque mondiale, Washington, D.C.

ZIMMERMANN, F. (2007), "Draft Report", atelier informel d'experts sur "Performance and Coherence in Multilateral Development Finance", Berlin, 29-30 janvier 2007, [www.oecd.org/dataoecd/58/11/38271776.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/11/38271776.pdf)



# CHAPITRE DEUX

## L'appropriation dans le non-système multilatéral de financement du développement

### RÉSUMÉ

La complexité de l'architecture internationale du financement du développement évolue à mesure que de nouveaux acteurs et instruments entrent en scène, compromettant la capacité de l'aide à assurer le développement. Ce chapitre épingle la désorganisation et les incohérences actuelles du système multilatéral, et souligne les enjeux connexes : doubles emplois, dérapage des missions, perte d'influence, charges pesant sur les administrations des pays bénéficiaires. Plusieurs pistes de réforme sont envisagées pour favoriser une appropriation véritable et démocratique du financement du développement. Une rationalisation de la division multilatérale du travail et des dispositifs de coopération délégués à l'échelle des pays paraît indispensable.

## INTRODUCTION

Le système international du financement du développement est devenu infiniment complexe. De nouveaux acteurs — publics et privés — s'affirment progressivement comme d'importantes sources de financement. Les bailleurs de fonds traditionnels renouvellent leur gamme d'instruments pour acheminer l'aide. Les objectifs de l'aide publique — déjà nombreux — englobent désormais les biens publics mondiaux (BPM) et régionaux. On aimerait à penser que l'architecture internationale de l'aide est un processus organisé guidé par des principes simples... Or, tout tend à prouver qu'il s'agit plutôt d'un non-système. À l'inverse de certaines de ses composantes (les institutions sœurs de Bretton Woods), ce non-système n'est pas le fruit d'un projet cohérent, mais l'enfant d'un désordre spontané. Cette complexité croissante compromet la capacité du système d'aide à assurer le développement.

Les décideurs des pays bailleurs, comme des pays bénéficiaires, sont à l'affût de conseils pour gérer au mieux cette complexité. Ils s'inquiètent vraiment de l'évolution du système multilatéral et de sa capacité à obtenir des résultats. L'acheminement de ressources APD aux institutions multilatérales et à leurs experts des pays développés pourrait bien faire obstacle à un système véritablement conduit par les pays bénéficiaires — l'expansion des ressources ayant cimenté des intérêts profondément ancrés au sein de la communauté des bailleurs. Ainsi, les propositions de dirigeants politiques (des pays du G8 par exemple) pour accroître l'efficacité de l'aide tendent à renvoyer à des instruments qui, à l'image du cadre d'analyse de soutenabilité de la dette (CSD) FMI/IDA, appartiennent à des organisations internationales et non aux pays bénéficiaires. Face à ces palliatifs, deux questions se posent : comment renforcer l'appropriation démocratique du financement du développement ? Comment réformer cette architecture financière internationale pour contribuer vraiment au développement ?

Pour apporter un début de réponse, ce chapitre mettra en évidence trois grandes tendances : la prolifération des bailleurs de fonds officiels dans le monde ; l'apparition de nouveaux instruments et canaux de financement ; et l'émergence (la réémergence) de nouveaux bailleurs officiels. Certains des symptômes et enjeux liés à la complexité du financement international du développement seront également abordés, comme le phénomène de doublons et de dérapage des missions, commun dans les agences multilatérales. L'auteur soulignera l'affaiblissement des agences multilatérales traditionnelles et leur perte d'influence, sous l'effet des dernières évolutions du financement international du développement. Il insistera sur le poids que cette complexité fait peser sur les administrations des pays bénéficiaires. Enfin, il identifiera plusieurs axes de réforme, prônant une rationalisation de la division multilatérale du travail, et esquissant des dispositifs de coopération déléguée à l'échelle des pays.

## UN SYSTÈME DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

Le système international de financement du développement — ou plutôt le « non-système » — gagne tous les jours en complexité. La prolifération des bailleurs de fonds officiels dans le monde, l'apparition de nouveaux instruments et canaux de financement, l'arrivée (le retour) de nouveaux bailleurs officiels, et l'émergence d'un nouvel objectif assigné à l'architecture internationale du développement — les biens publics mondiaux — expliquent ce chaos.

### La prolifération de bailleurs dans le monde

Toute analyse de l'architecture internationale de l'aide doit commencer par le système de notification des pays créanciers (SNPC) du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE), qui donne une vue d'ensemble des institutions éligibles au titre de l'APD. Le tableau 2.1. reprend les différents canaux d'acheminement de l'APD utilisés par le SNPC. Ces catégories révèlent une architecture de l'aide publique articulée autour des éléments suivants :

- 23 pays membres du CAD ayant chacun un nombre variable d'agences ;
- 47 agences, fonds et commissions des Nations unies ;
- quatre organes de la Commission européenne ;
- deux fonds du FMI et cinq organes du groupe de la Banque mondiale ;
- douze banques et fonds régionaux de développement ;
- 97 autres institutions multilatérales (dont le Fonds pour l'environnement mondial [FEM] et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme [GFATM]) ;
- 32 organisations non gouvernementales internationales ;
- cinq grands partenariats public/privé.

**Tableau 2.1. Institutions éligibles au titre de l'APD**

Canaux, par catégorie	Intitulé de la catégorie
Secteur public	Gouvernement du bailleur de fonds/Agence exécutive Gouvernement du pays bénéficiaire
ONG	ONG — dans le pays bailleur/dans un pays tiers ONG — dans le pays bénéficiaire ONG — internationales
PPP	Partenariats public/privé
Organisations multilatérales	Organisations multilatérales — Nations unies Organisations multilatérales — Banque mondiale/FMI/ Banques régionales Organisations multilatérales — autres
Secteur privé	Églises Fondations Universités/instituts de recherche Entreprises Autres
Autres	Autres

Source : The CRS Directives for ODA Reporting Instructions [DCD/DAC/STAT(2005)8].

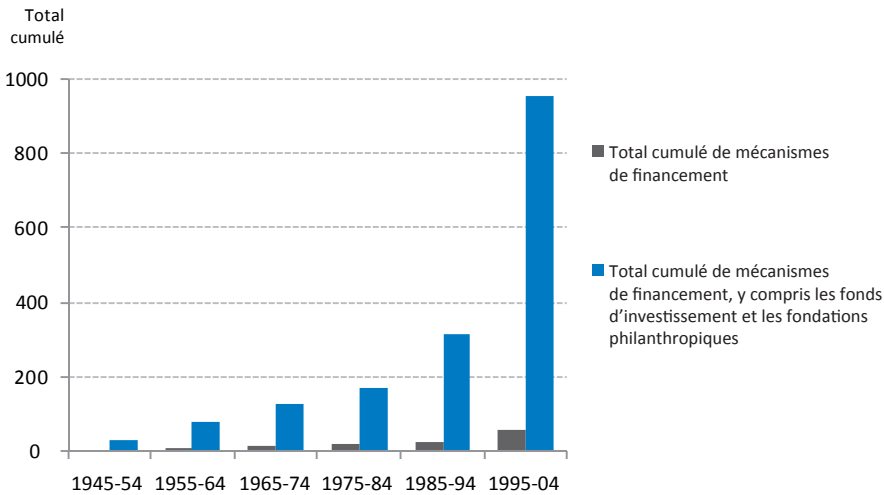
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333830224151>

44

Pourtant, comme nous le verrons, l'examen de cette architecture ne doit pas se cantonner à la seule éligibilité au titre de l'APD. Ces dernières années, ce non-système a vu fleurir des institutions publiques et privées pour financer le développement et les biens publics, sans qu'aucune pratiquement ne quitte la scène. Résultat, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a recensé 1 000 mécanismes de financement du développement en 2004 (graphique 2.1.). Ces institutions, outre les organismes bilatéraux et multilatéraux officiels figurant au tableau 2.1., comprennent :

- les nouveaux bailleurs de fonds et prêteurs officiels, en particulier la Chine et les pays riches en pétrole ;
- les programmes mondiaux — appelés aussi fonds sectoriels ou fonds verticaux — particulièrement actifs dans le domaine de la santé (GFATM), de l'environnement (FEM) et de l'éducation (initiative Éducation pour tous-Procédure accélérée [EPT-PA]) ;
- les organisations non gouvernementales ayant un rayon d'action planétaire (Comité international de la Croix-Rouge), originaires des pays du Nord ou implantées directement dans les pays en développement ;
- la philanthropie privée et les transferts, à l'instar de la fondation Bill et Melinda Gates et les envois de fonds des travailleurs migrants dans leur pays d'origine ;
- les flux privés de capitaux, en particulier l'investissement direct étranger (IDE) et d'autres modes de financement participatifs directs par l'intermédiaire d'entreprises et de fonds, les flux de portefeuille via les achats d'actions et d'obligations, ou encore les prêts des banques commerciales et les agences de crédit à l'exportation.

## Graphique 2.1. Mécanismes de financement du développement – total cumulé\*



Note : \*renvoie à des mécanismes officiels de financement international au service des objectifs mondiaux de l'action publique.

Source : Kaul et Conceicao (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333536120443>

L'intervention croissante des bailleurs de fonds non traditionnels, la prolifération récente des fonds sectoriels ou verticaux, et l'expansion des fondations privées apportent les ressources nécessaires, mais aussi de nouvelles idées, expertises et approches. Pourtant, ce foisonnement d'acteurs, pour l'essentiel originaires des pays du Nord, ne peut qu'alerter sur la fragmentation de l'aide et une perte possible d'efficacité. La communauté des bailleurs va devoir se résoudre à coordonner un nombre grandissant d'acteurs dans les initiatives d'aide à l'échelle des pays.

45

## L'appropriation et les nouveaux instruments et canaux d'acheminement

### Les allègements de dette, un important vecteur d'APD

Non seulement les pays bénéficiaires doivent composer avec davantage de bailleurs, mais ils sont en présence de canaux d'acheminement toujours plus nombreux. Au printemps 2005, la Banque mondiale et le FMI ont introduit un nouveau CSD pour les pays à faible revenu, pour conseiller ces pays (dont la principale source de financement reste l'APD) en termes de prêts. Les deux organisations ont conçu ce cadre dans la lignée des initiatives PPTTE (pays pauvres très endettés) et IADM (initiative d'allègement de la dette multilatérale), pour assurer un meilleur suivi et éviter l'accumulation d'une dette insoutenable. Les allègements de dette au titre des initiatives PPTTE et IADM ont réduit l'encours de

la dette des pays PPTe post-point de décision d'environ 96 milliards de dollars à la fin 2006 en valeur actuelle nette (VAN). Les allègements consentis par des bailleurs du CAD (la Chine ne décompte pas les allègements dans l'aide) entrent pour beaucoup dans l'APD mesurée — mais le mode de sélection des bénéficiaires et d'attribution ultérieure des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) empêche une appropriation des politiques dans les pays à faible revenu.

Le CSD repose sur deux piliers : les crédits de l'IDA, désormais alloués en fonction de critères élaborés dans le cadre de l'approche EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales), d'où un système d'alerte qui associe fardeau de la dette en volume et seuils EPIN pour classer les pays en fonction des menaces d'asphyxie par endettement ; et la procédure normalisée d'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD), introduite pour suivre l'évolution des indicateurs d'endettement dans le temps (20 ans) et à l'aide de scénarios alternatifs. Le CSD n'est pas l'outil adapté pour aider les pays à faible revenu à s'approprier leurs politiques de développement : il est rattaché à des indicateurs de gouvernance critiquables, quand il ne les contredit pas. Les analyses de la soutenabilité de la dette doivent reposer sur des déterminants plus larges — en particulier ceux qui alimentent les dynamiques endogènes d'endettement (croissance et effets de change, notamment) — plutôt que sur ceux qu'utilise le CSD. S'il veut échapper à son biais actuel anti-prêts, le CSD doit intégrer les effets de croissance des nouveaux prêts.

46

L'indice EPIN présente de nombreux inconvénients (Arndt et Oman, 2006) qui compromettent indirectement la validité du CSD. La plupart des compilations comprennent des indicateurs eux-mêmes dénués de transparence. Les critères servant à déterminer les résultats sont opaques, du fait de la diversité et de la quantité d'indicateurs qu'ils représentent. Le cadre conceptuel sous-jacent — la signification même de la gouvernance — reste confus, de sorte que l'on comprend mal comment les résultats ont été obtenus. Le fait que l'EPIN soit le facteur déterminant pour l'allocation des ressources IDA a suscité de vives critiques, puisque cette allocation d'aide n'introduit pas de structure d'incitations propice à un véritable partenariat entre pays bailleur et pays bénéficiaire. En outre, les seuils d'endettement calculés en fonction de l'EPIN font dépendre les préoccupations de soutenabilité des prérogatives de performance des politiques du système d'allocation de l'aide (Nissanke et Ferrarini, 2007).

### L'émergence des programmes mondiaux

Le Forum mondial de l'OCDE sur le développement a consacré bien des discussions à ces nouveaux mécanismes de financement que sont les programmes mondiaux, en plein essor. Conçus pour apporter une réponse précise à des défis mondiaux exigeant une action collective, ces programmes se sont surtout multipliés dans le domaine de la santé, de l'environnement, des échanges, des finances et de la sécurité. Citons, outre le GFATM, le FEM et l'EPT-PA, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) ou le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR).



À l'inverse des approches nationales ou sectorielles, ils agissent sur des défis précis et, à ce titre, ils relèvent pour la plupart de la catégorie des « fonds verticaux ». L'émergence de ces fonds s'explique principalement par la volonté de trouver des approches novatrices et de nouveaux partenaires, privés notamment, pour résoudre des problèmes bien spécifiques. Les tenants de ces fonds invoquent l'inadéquation du système traditionnel d'aide face à des enjeux mondiaux émergents qui exigent rapidité et envergure. En outre, les fonds mondiaux peuvent générer des économies d'échelle et mobiliser rapidement un financement croissant pour dispenser leurs services. Ils répondent donc à un désir d'obtenir des résultats concrets face à des objectifs largement consensuels. Leur approche ciblée renforce les apprentissages, et peut favoriser une sensibilisation de la société civile des pays bailleurs à de nouvelles approches de développement, qu'elle soutiendra, et à la délivrance de BPM. Les fonds mondiaux sont parfaitement adaptés dès lors qu'ils :

- produisent des BPM — produits, services ou régimes politiques — au niveau mondial en ce sens que leurs effets positifs, et non pas uniquement leurs activités, dépassent les frontières nationales ;
- apportent des résultats que les acteurs engagés dans des partenariats mondiaux n'auraient pu obtenir en agissant seuls ;
- fournissent un financement et des ressources politiques supplémentaires dont les avantages compensent l'augmentation de la charge administrative et financière qu'ils font peser sur leurs partenaires et sur les pays en développement auxquels ils s'adressent.

Mais ils comportent un risque : celui de créer de profonds écarts et distorsions de développement au niveau national, en particulier dans les pays manquant cruellement de moyens humains et financiers. Ils font souvent concurrence aux programmes nationaux d'aide, en captant ressources ou attention. Cela se traduit dans certains cas par l'abandon d'investissements importants, des problèmes de soutenabilité et de prévisibilité des flux financiers, des coûts de transaction élevés, le déplacement des rares capacités techniques et administratives qualifiées et, d'une manière générale, par l'absence de mécanismes de reddition de comptes et de suivi au niveau sectoriel et national.

Pour certains, en revanche, les moyens financiers réunis ne compensent pas le coût supplémentaire de la mobilisation des ressources et de l'organisation des programmes (Lele *et al.*, 2006). Alors que la part de ces fonds dans l'APD totale est à peine supérieure à 3 pour cent, plusieurs fonds verticaux (dans la santé et l'éducation notamment) sont devenus suffisamment importants pour dominer les programmes publics d'investissement sectoriel dans certains pays à faible revenu, ce qui soulève des problèmes d'appropriation et d'allocation stratégique des ressources budgétaires.

## L'« émergence » de nouveaux bailleurs officiels

Ces dernières années, un certain nombre de bailleurs émergents ont augmenté leur aide et leurs prêts aux pays à faible revenu. Des données encore incomplètes suggèrent que la Chine est devenue — et de loin — le premier bailleur de fonds

pour ce groupe de pays<sup>1</sup>. En mai 2007, les ministres des Finances du G8 ont présenté le Plan d'action du G8 pour la bonne gestion des finances publiques en Afrique où ils déclarent « s'engager à appliquer une politique responsable pour toutes nos décisions de prêts. C'est dans ce but que nous encourageons tous les emprunteurs, ainsi que tous les créanciers, à partager toute information sur leurs pratiques d'emprunts et de prêts. Le cadre de soutenabilité de la dette, qui a été développé par le FMI et la Banque mondiale, fournit un outil d'aide important pour toute décision concernant de nouveaux emprunts ou prêts, et nous encourageons sa large utilisation par tous les emprunteurs et créanciers afin d'éviter de nouveaux cycles de prêts et d'annulations ». Ce document s'est bien gardé de nommer ou blâmer un pays en particulier, même s'il est évident que la Chine était au centre des préoccupations.

Les pays occidentaux redoutent que la Chine ne ruine des années d'efforts internationaux pour juguler le surendettement de l'Afrique, pour réduire l'exposition du continent aux dettes libellées en devises et pour encourager la bonne gouvernance, en accordant des prêts conditionnés aux réformes politiques et économiques (pour un exposé approfondi des risques associés à l'aide bilatérale des pays non membres du CAD, voir Manning, 2006). Certains accusent la Chine de « parasiter » les efforts de développement de la communauté internationale. À l'inverse, les pays africains ont en général bien accueilli cet engagement de la Chine. De fait, deux points méritent d'être soulignés si l'on se place du point de vue de l'appropriation :

- les pays à faible revenu peuvent à nouveau emprunter sans restriction des fonds indispensables pour investir dans les infrastructures et développer les capacités économiques. L'Afrique jouit désormais non seulement d'une diversification de sa clientèle, grâce à la demande accrue de ressources par la Chine, mais aussi d'une fourniture plus rapide d'infrastructures à des prix compétitifs. Il semble bien que l'Afrique tire davantage profit de la concurrence entre grands importateurs de ses matières premières, que de normes bien conçues dont la crédibilité a pâti des récentes affaires de corruption impliquant des entreprises occidentales ;
- les prêts de la Chine (comme les marchés financiers privés) ont réduit la demande d'emprunts auprès de la Banque mondiale et du FMI. Pour ces deux organisations, cela entraîne une perte d'influence potentielle sur les politiques économiques des pays emprunteurs pauvres. De toute évidence, ceux-ci pourraient se détourner, à leurs risques et périls, de leurs conseillers traditionnels. Mais la disparition du cartel des bailleurs occidentaux pourrait aussi renforcer la concurrence entre modèles de politique économique, les pays bénéficiaires étant libres de leur choix. Finalement, l'appropriation des réformes et le sens des responsabilités pourraient se trouver renforcés.
- En outre, un récent travail du Centre de développement de l'OCDE (Reisen et Ndoye, 2007) indique que les données empiriques attestant de « prêts imprudents » aux bénéficiaires d'allègement de dette jusqu'en 2006 sont très rares. Les ratios d'endettement et de service de la dette sont repassés en deçà des niveaux d'asphyxie établis par le CSD, et il semble même que les pays PPT seulement pourraient être désormais sous-endettés. Le « parasitisme » de la Chine dans les allègements consentis via des

initiatives bilatérales et multilatérales est pratiquement invisible. Les principaux bénéficiaires des nouveaux prêts, obtenus pour l'essentiel par des crédits officiels à l'exportation (des agences chinoises et de pays de l'OCDE), sont les pays bien dotés en ressources (Angola, Nigeria et Soudan) qui n'ont pas profité directement des initiatives PPTe et IADM. De plus, la Chine a aussi consenti des allègements de dette (surtout aux pays PPTe), et ses crédits acheteurs subventionnés seraient, au regard des règles actuelles de notification du CAD, considérés comme concessionnels.

## L'APD au service du financement des biens publics mondiaux

En principe, l'APD ne peut financer les BPM. Cependant, certains estiment que la politique publique d'APD et ses institutions sont le lieu idéal pour envisager la fourniture de certains BPM, lorsque la seule manière de s'assurer du soutien des pays en développement consiste à inclure cette fourniture dans une offre globale de développement permettant à son bénéficiaire d'atteindre ses objectifs initiaux sans surcoût. Dans d'autres cas, les BPM sont surtout perçus comme des biens publics locaux faisant partie de stratégies locales de développement et donc éligibles à un financement APD. Dans d'autres cas encore, la fourniture de BPM est associée à des biens et services complémentaires, comme l'assistance technique et le renforcement des capacités, qui sont des composantes essentielles d'un processus de développement et que l'APD doit financer (Jacquet et Marniesse, 2004).

Le possible effet d'éviction des financements APD est au cœur de discussions entourant la fourniture de BPM. Reisen *et al.* (2004) s'appuient sur des données du SNPC du CAD/OCDE pour décomposer l'APD fournie entre 1997 et 2001 entre les BPM, les biens publics régionaux et l'aide traditionnelle. Ils constatent que le coefficient moyen de compensation entre l'APD attribuée aux BPM et l'aide traditionnelle est largement supérieur à zéro (il atteint 25 pour cent). Pourtant, ils en concluent qu'une augmentation des dépenses en faveur des BPM ne devrait pas avoir d'effet contraire sur les transferts d'aide aux pays les plus démunis. En outre, ils montrent que les secteurs les plus importants — contrôle des stupéfiants, politique et planification économiques — absorbent chacun environ 15 pour cent du total des engagements BPM. Le contrôle des stupéfiants apporte un réel bénéfice au pays bailleur dans sa lutte contre la toxicomanie de ses ressortissants, et l'essentiel de l'APD classée sous la rubrique « développement et planification économiques » va à des consultants et des chercheurs de pays de l'OCDE (à l'instar du Centre de développement de l'OCDE) et n'entraîne donc aucun transfert de fonds aux pays à faible revenu.

En outre, Reisen *et al.* (2004) proposent un modèle standard extrêmement stylisé des biens publics, adapté à la relation particulière bailleur/bénéficiaire, afin de mettre en évidence les tensions sous-jacentes entre la suppression de BPM fournis en quantité insuffisante (où l'affectation permet d'obtenir un maximum d'effet par dollar d'APD) et l'« appropriation » des pays bénéficiaires (où les transferts libres maximisent l'utilité de chaque dollar d'APD pour les pauvres). Les bailleurs tendent à n'allouer des crédits BPM que pour un usage

clairement identifié. Le modèle regroupe donc les allocations d'APD dans des fonds à dépenser exclusivement pour des BPM et en contributions au bien-être des populations du pays considéré. Ceci implique que le pays bénéficiaire ne peut décider librement de l'affectation de ces fonds. L'un des deux biens étant public, le pays bailleur en retire un double bénéfice : non seulement il y gagne une utilité directe (consommation supérieure du BPM), mais il obtient en outre une augmentation du bien-être dans le pays bénéficiaire (grâce à l'altruisme). C'est pourquoi les transferts affectés conduisent naturellement à une augmentation de la fourniture du bien public. Il y a donc là visiblement un effet d'éviction. À transferts totaux constants, toute dépense supplémentaire en bien public s'effectue au détriment de l'aide au développement traditionnelle. D'un autre côté, l'insuffisance de fourniture de bien public s'en trouve atténuée — ce qui augmente donc l'efficacité. Moins le pays bénéficiaire peut « s'approprier » l'utilisation des fonds, plus l'approvisionnement de notre planète en BPM y gagne.

## UN SYSTÈME TROP COMPLIQUÉ POUR ÊTRE EFFICACE ET « APPROPRIÉ »

Alors que les nouveaux acteurs se multiplient, les anciens s'affaiblissent. Les pratiques de « picorage » se généralisent, qui voient les contributions volontaires augmenter significativement au détriment des fonctions universelles de base, sous-financées — et le système des Nations unies décline. Avec ses rôles et ses mandats qui se chevauchent, celui-ci a suscité énormément d'attention. À Rome, trois agences oeuvrent dans la sécurité alimentaire : la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), le PAM (Programme alimentaire mondial) et le FIDA (Fonds international de développement agricole). Deux organes des Nations unies s'occupent de services de santé pour les adolescents et les jeunes femmes : le FNUAP (Fonds des Nations unies pour la population) et l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance). Le PNUD dispose de trois services pour traiter du sida, en plus de l'ONUSIDA (Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA), créé spécifiquement pour ce faire. Quant à l'environnement, trois organes des Nations unies s'y intéressent : le PNUD, le PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) et l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel).

Le système des Nations unies n'a pas l'exclusivité du chevauchement des programmes ni du dérapage des missions : la duplication des allocations aux pays dans les banques multilatérales et régionales de développement semble être plus importante qu'avant, en particulier en Asie centrale (BAD [Banque asiatique de développement], Banque mondiale, BEI [Banque européenne d'investissement], BERD [Banque européenne de reconstruction et de développement] et CEB [Banque de développement du Conseil de l'Europe]).

Quant au FMI, il perd ses clients. À la fin des années 1990, il intervenait simultanément en Europe de l'Est et en Russie pour soutenir la transition, en Asie et en Amérique latine pour assister les pays en crise, et en Afrique pour aider le continent. Grâce à l'argent facile des pays du G3, aux opérations spéculatives

ultérieures sur différentiels de taux (faisant appel aux nouveaux dérivés de défaut de crédit qui facilitent l'achat d'obligations des marchés émergents, sans s'inquiéter du risque de défaillance), et à la flambée des cours des matières premières, les pays exportateurs de pétrole — comme la Russie — ne savent plus quoi faire de leurs liquidités. Les pays d'Asie se sont constitué d'énormes réserves de change en espérant n'avoir plus jamais à faire appel au FMI, et ses clients traditionnels comme l'Argentine et le Brésil sont en train de rembourser leurs dettes. Quant à l'Afrique, nous l'avons vu, elle emprunte de plus en plus en Chine.

Écoutons ce qu'en dit le rapport Crockett (FMI, 2007, p. 3) : « On voit déjà que les recettes tirées des prêts ne suffisent pas à couvrir les frais de fonctionnement prévus, sauf à augmenter à des niveaux insoutenables la marge d'intermédiation ». Le rapport recommande de remplacer les intérêts perçus sur les prêts (et les prélèvements périodiques sur les États membres) par une dotation, pour assurer le financement des activités de base. Afin de constituer cette dotation, il faudra vraisemblablement vendre une part des stocks d'or, en prévoyant d'en réserver le produit pour exclure toute nouvelle vente. Cette vente d'or devrait générer un bénéfice comptable de 1.7 milliard de DTS.

Le destin de la Banque mondiale ressemble à bien des égards à celui du FMI. Avec la libéralisation financière, l'augmentation des flux de capitaux privés vers les pays émergents menace son rôle traditionnel d'intermédiaire financier au service du développement. L'institution, qui se considère comme une « banque du savoir », s'est attelée aux politiques de réduction de la pauvreté et à la lutte contre la corruption, mais manque de poids financier pour promouvoir de bonnes politiques. Avec les programmes de réduction de la dette et la reprise de l'aide au développement, au début des années 2000, elle a trouvé un moyen d'y remédier. Cependant, la volonté de la Chine d'étendre ses crédits aux pays africains, en échange d'un meilleur accès à leurs matières premières, bouscule son influence. Les crédits chinois sont — eux aussi — assortis de conditions, mais sans la surveillance qui accompagne l'assistance de la Banque mondiale.

L'IDA, qui gère les prêts concessionnels de la Banque mondiale, dispose d'un mécanisme de reconstitution des ressources, négocié tous les trois ans avec les bailleurs. L'augmentation des dons de l'IDA, visant à ramener l'endettement à un niveau soutenable, et la diminution des prêts à conditions avantageuses au cours de la dernière reconstitution (IDA-14) risquent d'entraîner une concurrence avec les Nations unies qui, traditionnellement, fonctionnent par subventions. Si la Chine décidait de rembourser en une seule fois sa dette vis-à-vis de l'IDA, elle mettrait en péril le système de crédits renouvelables de cette dernière.

Dans cette lutte pour leur survie, les organisations internationales devraient repenser leurs missions. « Créés à la fin de la Seconde guerre mondiale pour contribuer à poser les jalons d'une nouvelle ère de stabilité et de prospérité, la Banque mondiale et le FMI ont, de l'avis général, opéré des mutations qui étonneraient leurs fondateurs. Les critiques de la Banque mondiale et du FMI évoquent souvent le 'dérapage des missions' ou l'éloignement systématique des activités organisationnelles par rapport à leur mandat initial » (Babb et Bura, 2005, p. 59).

Cherchant à identifier ces doublons, le National Audit Office du Royaume-Uni (NAO, 2005) a dressé une carte des relations entre agences multilatérales et OMD. Le tableau 2.2. énumère les grandes agences multilatérales affichant des objectifs en relation avec les OMD, les droits de l'homme, l'aide humanitaire d'urgence et les conflits, en reprenant les informations officielles des agences concernées. La répétition et les doublons sont particulièrement frappants pour les OMD ; ils sont aussi coûteux et inefficaces. La non-spécialisation et la répétition d'activités nuisent à l'efficacité du financement du développement.

**Tableau 2.2. Une répartition confuse des missions institutionnelles pour réaliser les OMD**

Selection d'agences multilatérales œuvrant à la réalisation des OMD		
OMD / Domaine thématique	Grandes agences multilatérales	Autres agences multilatérales jouant un certain rôle
OMD1: Réduire l'extrême pauvreté et la faim	PNUD, Banque mondiale, BAFD [Banque africaine de développement], BAD, FIDA, CE, FAO, PAM	CGIAR, BID (Banque inter-américaine de développement)
OMD 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	Banque mondiale, UNICEF, UNESCO	UNFPA, UNRWA
OMD 3: Promouvoir l'égalité et l'automatisation des femmes	PNUD, Banque mondiale, UNIFEM, UNICEF	FNUAP
OMD 4: Réduire la mortalité infantile	OMS, FNUAP, UNICEF	Banque mondiale, PAM, UNRWA
OMD 5: Améliorer la santé maternelle	WHO, UNFPA	Banque mondiale, PAM
OMD 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	ONUSIDA, Banque mondiale, OMS, PNUD, FNUAP, UNICEF	UNIFEM
OMD 7: Assurer un environnement durable	UN Habitat, Banque mondiale, BAD, PNUD	CGIAR, ONUDI
OMD 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Banque mondiale, UE (Union européenne), PNUD, ONUDI, BIT, CNUCED	PNUD
Droits de l'homme	HCR	UNIFEM
Conflits et urgences humanitaires	HCR, OCHA, PAM, UNICEF, OMS	PNUD

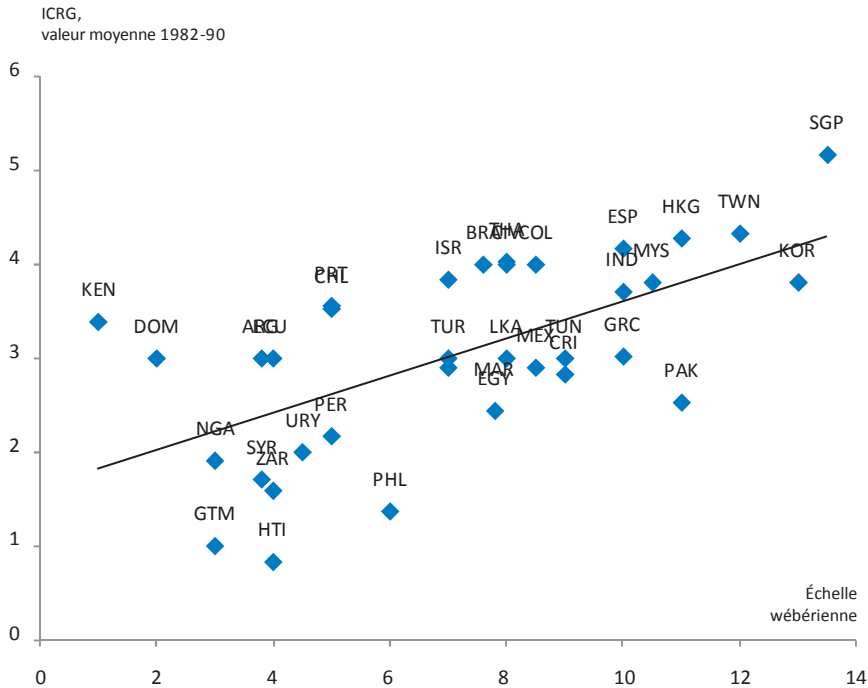
Source : NAO, 2005.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333854601725>

Les administrations des pays bénéficiaires pâtissent de cette complexité, débordées par la multitude d'interlocuteurs, ce qui conduit à s'interroger sur leur capacité à absorber une aide additionnelle. Knack et Rahman (2007), qui ont analysé l'impact de la fragmentation des bailleurs sur la qualité de l'administration des pays bénéficiaires, constatent que cette situation provoque une érosion de la qualité du service public. S'appuyant sur un modèle formel de décision d'un bailleur d'embaucher des fonctionnaires locaux pour gérer des projets, ils en déduisent que les bailleurs engagent moins de fonctionnaires quand leur participation à d'autres projets lancés dans le pays augmente, et qu'ils se préoccupent davantage de la réussite des projets d'autres bailleurs. Ils montrent que les projections du modèle sont cohérentes avec les résultats de tests empiriques menés dans plusieurs pays bénéficiaires entre 1982 et 2001, reposant sur un indice de la qualité de l'administration.

Ces auteurs mesurent la qualité de l'administration à l'aide de l'indice — disponible pour pratiquement tous les pays — du Guide international du risque pays (ICRG), un service commercial fournissant aux investisseurs et prêteurs internationaux des informations sur les risques politiques. Comme l'illustre le graphique 2.2., « l'échelle wébérienne » du développement bureaucratique est corrélée à 0.62 avec l'indice de qualité bureaucratique de l'ICRG (valeur moyenne des données annuelles disponibles depuis 1990). Ces constats soulèvent une autre interrogation politique : les pays pourraient-ils absorber plus d'aide — si celle-ci se matérialisait — alors même que les entrées nettes de liquidités augmentent ?

## Graphique 2.2. Fragmentation des bailleurs de fonds et érosion de la qualité bureaucratique



Source : Knack et Rahman (2007)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333542617685>

## GÉRER LA COMPLEXITÉ DU FINANCEMENT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT : PISTES DE RÉFORME

Le financement multilatéral du développement est devenu trop complexe — pour les bailleurs comme pour les pays bénéficiaires. La prolifération de bailleurs augmente les coûts de transaction pour tous les pays bénéficiaires. Pour abaisser ces coûts et améliorer l'efficacité de l'aide au développement, les ministres des pays développés et en développement signataires de la déclaration de Paris du 2 mars 2005 ont réaffirmé leur engagement à aligner davantage leur aide sur les priorités et les systèmes des pays partenaires, à lutter contre les doubles emplois, à rationaliser les activités des bailleurs, et à réformer et simplifier les politiques et procédures des bailleurs, de manière à encourager la « collaboration ».



La déclaration de Paris est une étape vers un système plus cohérent, mais elle ne sera pas facile à mettre en œuvre. Elle ne suffira pas, non plus, face à la fragmentation, aux doublons et à la répartition des tâches — en bref, face au manque de cohérence du « non-système ». Le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations unies — autre initiative en faveur de l'harmonisation — s'est concentré sur le seul système onusien et non sur la cohérence d'ensemble. Bien sûr, un certain chevauchement entre activités des agences multilatérales peut être utile. Une certaine concurrence peut favoriser la diversité des conseils et des services offerts et contribuer à la stabilité des flux d'aide. Cela dit, une approche plus harmonisée paraît indispensable pour relever les normes de l'aide.

De quels instruments disposerait un « architecte de l'aide » principal pour assigner, de manière cohérente, des tâches aux agences multilatérales ? En repérant les zones possibles de regroupement d'organisations multilatérales, il pourrait remédier à la fragmentation et au manque de coordination entre agences à l'échelle des pays. Ce type d'exercice permettrait aussi d'identifier les avantages comparatifs et de favoriser la hiérarchisation des dépenses dans le cas de budgets serrés (NAO, 2005). Une règle d'assignation plus directement liée aux objectifs politiques pourrait avoir pour principes d'éviter le chevauchement dans un pays, d'atteindre les pauvres en priorité et/ou de sélectionner l'aide en fonction de la qualité des politiques.

C'est là où la fameuse règle de Tinbergen vient à l'esprit, qui stipule que l'on doit disposer d'autant d'instruments de mesure qu'il y a d'objectifs à atteindre pour réussir une politique. Quel que soit l'objectif à atteindre, l'instrument le plus susceptible d'avoir un impact direct sur cet objectif sera probablement le moins coûteux socialement. Évoquant le rôle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le système multilatéral, Srinivasan et Zedillo (2005, p. 410) concluent logiquement : « Cette règle s'applique aussi aux mandats institutionnels. La spécialisation des institutions serait plus efficace — avec une Banque mondiale chargée du financement du développement à long terme, un FMI garant de la stabilité du système financier mondial et de la gestion macro-économique à court terme, une Organisation internationale du travail (OIT) responsable du monde du travail et l'OMC des questions commerciales — au lieu de voir chacune d'entre elles empiéter sur le mandat d'une ou plusieurs de ses consœurs. On voit hélas que les mandats de la Banque mondiale et du FMI sur la réduction de la pauvreté se chevauchent de plus en plus, sans qu'aucun élément n'indique qu'ils obtiennent ainsi de meilleurs résultats. De même, l'OIT se mêle de questions commerciales ».

## Mesurer les performances des agences multilatérales et partager les tâches

Sur le plan opérationnel, les mesures de la performance des agences multilatérales pourraient permettre d'identifier leurs avantages comparatifs respectifs (Obser et Wolf, 2007). Plusieurs travaux analysent l'efficacité (efficience-x) des organisations multilatérales. En général, l'accent est mis sur les systèmes de gestion (donc des éléments de l'orthodoxie en vigueur), sur la perception de

l'état de préparation des organisations pour engager des partenariats locaux, et sur l'alignement avec les systèmes nationaux. Certains regrettent que les mesures actuelles n'aient qu'un rapport lointain avec les contributions aux OMD (NAO, 2005). Jusqu'ici, elles s'appuient surtout sur les examens par les pairs des membres du CAD, les évaluations des programmes nationaux, les rapports de la société civile, les rapports mondiaux de suivi, le cadre d'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales (MEFF — DfID), et d'autres évaluations réalisées par des agences bilatérales. Le Réseau sur l'évaluation du développement du CAD (EVALUNET) et le Groupe de réflexion conjoint pour l'évaluation des Nations unies travaillent à un examen par les pairs de la fonction d'évaluation dans les organisations multilatérales, en menant des examens pilotes au PNUD et à l'UNICEF. De même, le Groupe d'évaluation des banques multilatérales de développement (BMD) n'examine pas les organisations dans leur globalité, mais se concentre sur leurs systèmes d'évaluation pour déterminer si ces institutions disposent de mécanismes professionnels et crédibles pour évaluer les programmes financés.

Ces dernières années, deux cadres multilatéraux d'évaluation ont fait leur apparition : le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN), et le Système commun d'évaluation des performances (COMPAS). Le MOPAN est un réseau de pays bailleurs aux vues similaires qui ont engagé en 2003 des sondages communs sur les activités de partenariat multilatéral dans les pays en développement. Ces sondages reposent sur les perceptions des ambassades ou des bureaux pays des membres du MOPAN, en fonction de leurs contacts quotidiens avec les organisations multilatérales. Le MOPAN réalise un sondage annuel des activités partenariales des organisations multilatérales avec les parties prenantes nationales et d'autres organisations bailleurs actives dans le pays. Chaque année, ce sondage couvre trois à quatre organisations multilatérales dans huit à dix pays. Rappelons qu'il ne s'agit pas d'une évaluation, et que le sondage ne porte pas sur les résultats obtenus. Les comparaisons entre agences sont également bannies, de sorte que ces sondages ne peuvent servir de base à des décisions inter-agences. En outre, cette approche ne conduit pas à des conclusions définitives sur l'efficacité.

Conscient des engagements internationaux pris en termes de performance et de responsabilité, le Groupe de travail des BMD en matière de gestion axée sur les résultats de développement (MfDR) a proposé la mise en place du COMPAS. Sont parties prenantes à cette initiative la BAfD, la BAD, la Banque mondiale, la BERD et la BID. Le COMPAS entend servir de source commune d'informations sur l'orientation des résultats des cinq BMD, en fonction de sept catégories de données : *i*) le développement des capacités sur le terrain ; *ii*) le financement concessionnel lié aux performances ; *iii*) les stratégies nationales ; *iv*) les projets et les programmes ; *v*) le suivi et l'évaluation ; *vi*) l'apprentissage et les incitations ; *vii*) l'harmonisation inter-agences.

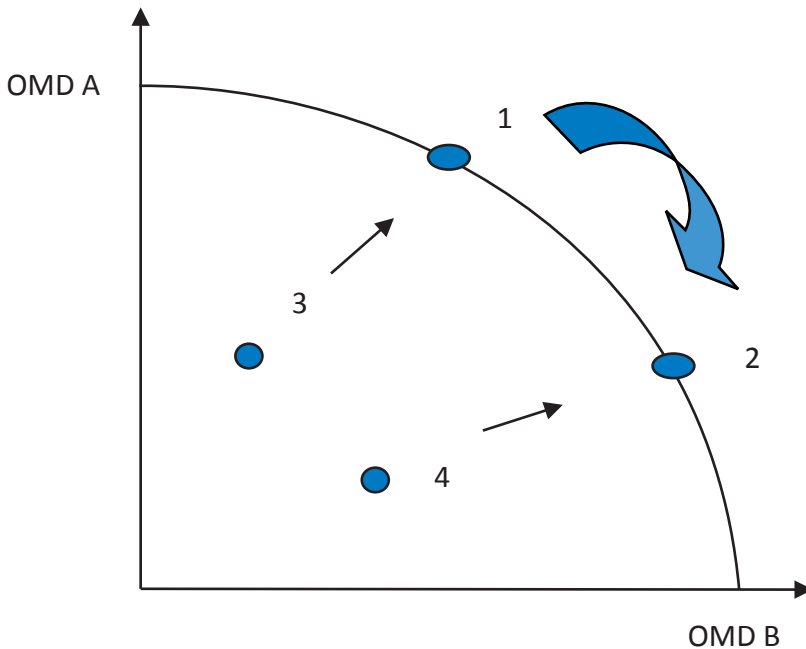
S'attachant aux synergies de groupe et non à des comparaisons individuelles entre institutions, le COMPAS n'a pas vocation à conforter directement les choix inter-agences et la cohésion multilatérale. En particulier, il ne se préoccupe pas de savoir si les banques régionales de développement contribuent à remédier au sous-financement des biens publics régionaux. Cependant, il est plus claire-

ment axé sur les résultats que le MOPAN. Il vise à réunir les informations sur la contribution des BMD aux résultats de développement, à suivre et synthétiser leurs progrès dans le temps, et à favoriser l'apprentissage tiré de l'expérience, la reddition de comptes et la transparence (Obser et Wolf, 2007). Son objectif est de rendre les données des BMD comparables (en termes de produits et résultats des programmes, par exemple) et, en dernier ressort, de contribuer à l'harmonisation des pratiques des institutions. Avec cet outil, les BMD ont réussi à établir une première série d'indicateurs communs qui pourrait servir de base aux futures activités de notification des banques.

On peut en déduire que les mesures des performances des organisations multilatérales sont sans aucun doute un instrument utile pour améliorer leur efficacité. Mais elles ne cherchent pas à augmenter la cohérence du non-système multilatéral de financement, et en seraient d'ailleurs incapables. Elles s'intéressent aux organisations ou aux groupes d'organisations. Instruments autocontrôlés, elles n'écorrent ni la dépendance des agences à l'égard des ministères ni leur parrainage.

Le graphique 2.3. illustre ce point très simplement, en montrant l'allocation des ressources APD entre deux OMD — l'OMD A (la santé, par exemple) et l'OMD B (l'éducation). Les mesures des performances des organisations multilatérales peuvent réduire la perte d'activité et, partant, accroître l'efficacité-x d'un groupe de multilatéraux. Elles permettent, comme le montre le graphique, de déplacer le système du point 3 au point 1 et du point 4 au point 2, accroissant ce faisant l'utilité d'un montant donné de ressources APD pour les bailleurs comme pour les bénéficiaires. Incapables d'indiquer un changement d'allocation en présence d'une contrainte budgétaire donnée — du point 1 au point 2 par exemple — elles ne peuvent pas améliorer la cohérence du système multilatéral. Ainsi, si la communauté internationale décidait de privilégier l'éducation et non plus la santé, ni le COMPAS ni le MOPLAN ne donneraient d'information sur l'efficacité des ressources allouées pour financer ce changement.

### Graphique 2.3. Cadres d'évaluation des organisations multilatérales



58

Une recommandation pourrait consister à mandater un groupe d'experts de haut niveau — à l'image du Groupe sur la cohérence du système des Nations unies (propositions de réformes avancées fin 2006) — pour étudier l'ensemble du non-système de financement du développement. Différents ministères — notamment ceux des Finances, de la Santé, de l'Environnement — devront être impliqués dans la gestion du processus, puisque chacun traite avec diverses parties de l'architecture globale : Nations unies, institutions de Bretton Wood, banques régionales de développement et fonds (GFATM et FEM). Les recommandations de fusions et de dissolutions — pour parvenir à une structure de direction claire — devront être explicites dans les rapports des experts, et prises en compte par les décideurs. Par ailleurs, la mission des réseaux d'évaluation doit être élargie pour couvrir des aspects fondamentaux de la cohérence du système tout entier.

## VERS UN DISPOSITIF DE COOPÉRATION DÉLÉGUÉE AU NIVEAU DES PAYS

Afin de contribuer au renforcement des capacités et du pouvoir d'initiative des pays bénéficiaires, mais aussi pour réduire des coûts de transaction trop élevés, Cohen *et al.* (à paraître 2008) préconisent un « dispositif de coopération déléguée à l'échelle des pays ». Le CAD/OCDE définit la coopération déléguée comme un arrangement pratique en vertu duquel un bailleur (ou 'donateur principal') est habilité à agir pour le compte d'un ou de plusieurs bailleurs ('donateurs mandants' ou 'partenaires silencieux'). Le niveau et la forme de cette délégation peuvent varier : le délégué pourra être responsable d'une composante du cycle du projet, ou prendre en charge l'intégralité d'un programme sectoriel, voire d'un programme national. Les bailleurs membres du groupe « Nordic Plus » utilisent déjà le principe de la coopération déléguée pour améliorer l'efficacité de l'aide<sup>2</sup>.

Un tel dispositif pourrait être organisé au niveau des pays autour d'un conseil national de la coordination et de conseils sectoriels, en respectant la structure suivante :

- conseil général : sept membres, dont deux issus du gouvernement, quatre ou cinq choisis parmi les principaux bailleurs (quatre dans le cadre d'un programme du FMI, auquel cas celui-ci a automatiquement un siège), plus un secrétariat géré conjointement par le pays et le bailleur principal (chef de file) — qui peut-être une agence multilatérale ;
- des conseils sectoriels (éducation, infrastructures, santé...) : sept membres également par conseil –deux issus du gouvernement et quatre ou cinq choisis parmi les principaux bailleurs, plus un membre du secrétariat du conseil général en qualité d'observateur (les ONG ou les organisations philanthropiques pourraient occuper des sièges dans les conseils gérant la santé, l'éducation ou les urgences, domaines où elles sont très présentes) ;
- les membres siégeant aux conseils pourraient changer tous les trois ans, par exemple, en fonction des évolutions, et le suivi général de l'activité pourrait être confié au CAD/OCDE.

En général, les principaux bailleurs d'un pays assurent l'essentiel de l'aide — et de fait, dans la plupart des cas, la part des cinq premiers bailleurs est supérieure à 80 pour cent de l'aide totale. Dans 32 des 49 pays que Cohen *et al.* (à paraître 2008) étudient, les cinq premières places sont occupées par des organisations multilatérales. La plupart d'entre elles sont aussi les bailleurs principaux d'une majorité de pays d'Afrique. Les autres bailleurs les plus présents sont les États-Unis, la France et le Portugal. La France et le Portugal soutiennent toujours leurs anciennes colonies. Les États-Unis occupent une place de premier plan dans les pays stratégiquement importants — comme l'Égypte, l'Érythrée ou le Soudan — mais aussi au Botswana et au Liberia, sans doute pour des raisons historiques et de bonne gouvernance. Plus important, de petits bailleurs qui ne sont pas d'anciennes puissances coloniales apparaissent aussi dans les cinq premières places — et en particulier les pays scandinaves, au premier rang desquels le Danemark, la Norvège et la Suède.

Un système de partenariat reposant sur une coopération déléguée inciterait les bailleurs à se spécialiser davantage, sans pour autant entamer des négociations — coûteuses et longues — entre eux ; les petits bailleurs seraient notamment conduits à déléguer mutuellement leur autorité, selon un principe de coopération et de rotation. En outre, les ONG, y compris du secteur des affaires, pourraient devenir des partenaires à part entière du développement, notamment dans les domaines où elles ont prouvé leur avantage comparatif — la santé, l'éducation ou l'aide humanitaire.

La proposition de créer des conseils sectoriels n'est, bien entendu, pas révolutionnaire. Certains pays — comme l'Ouganda et la Tanzanie — ont mis en place des dispositifs de coopération sectorielle. Mais les coûts de transaction restent importants, puisque ces dispositifs concernent tous les bailleurs intervenant dans le pays. Il existe des exceptions. Au Ghana, par exemple, la coopération déléguée réduit le nombre de bailleurs présents dans les réunions de coordination — ce qui ne veut pas dire que la coordination dans le secteur de la santé n'est plus un cauchemar. Des progrès significatifs ont été obtenus par l'initiative EPT-PA, programme mondial placé sous l'égide de la Banque mondiale. Les agences locales appuyant le secteur de l'éducation désignent une agence de coordination chargée de diriger l'évaluation et l'appropriation de l'initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA), mais aussi de faire le lien avec le ministère de l'Éducation, d'autres agences gouvernementales concernées et le secrétariat IMOA. Ces exemples restent rares, malheureusement, et n'entraînent pas forcément de rationalisation accrue du système entre secteurs et pays bénéficiaires.

## 60

Rares sont les signaux indiquant que les bailleurs organisent systématiquement la division du travail en général — mais l'UE a fait des progrès à cet égard. Le GAERC (Conseil sur les Affaires générales et les relations extérieures) a adopté des principes directeurs pour une division du travail en matière de développement. Certains dispositifs, déjà en place dans l'UE et ses sous-régions (les pays scandinaves membres du Nordic Plus, par exemple), pourraient servir de base pour élargir la division officielle du travail. Le German Development Institute propose que les membres de l'UE s'engagent d'abord à respecter un code de conduite dans plusieurs pays pilotes, et en tirent les leçons. Ils devraient à la fois limiter le nombre de secteurs par bailleur et le nombre de bailleurs par secteur. La Commission a récemment rédigé une proposition pour un Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement. Exposant, à l'intention des bailleurs de l'UE, les principes opérationnels pour améliorer les complémentarités et la division du travail, elle appelle notamment à *i)* faire porter la participation active des bailleurs sur un maximum de trois secteurs identifiés par le pays partenaire comme étant prioritaires et dans lesquels le bailleur dispose d'un « avantage comparatif » ; *ii)* redéployer leurs ressources vers d'autres activités au niveau national en fonction de négociations menées localement ; *iii)* passer, au besoin, des accords de coopération/partnership délégué ; et *iv)* désigner un nombre limité de pays prioritaires à l'issue d'échanges d'informations à l'échelle de l'UE.

Les gouvernements des grands pays développés et en développement doivent joindre leurs efforts pour obtenir un engagement et une volonté politiques collectifs de mener à bien les réformes. Toute réforme devra être initiée de l'ex-

térieur, les groupes de pression pour la survie des agences étant profondément enracinés. Cette réforme du système d'aide, initiée (au minimum) au niveau du Premier ministre, permettra de garder la main sur le budget et d'assurer son succès en minimisant les risques de tergiversation. Feu Alan Perlis, pionnier américain de la programmation informatique, disait : « Les inconscients ignorent la complexité. Les pragmatiques en souffrent. Certains parviennent à l'éviter. Les génies la suppriment ».

## NOTES

1. Soucieuse de mieux mettre en évidence les activités des nouveaux bailleurs, la Banque mondiale a lancé une enquête, en collaboration avec le CAD/OCDE, le PNUD et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UNDESA), sur neuf pays en développement (Afrique du Sud, Brésil, Chili, Chine, Inde, Malaisie, république bolivarienne du Venezuela, Russie et Thaïlande). À ce jour, trois pays seulement (Chine, Malaisie et Thaïlande) ont répondu.
2. Le groupe Nordic Plus comprend le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

## RÉFÉRENCES

ARNDT, C. et C. OMAN (2006), *Les indicateurs de gouvernance — usages et abus*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

BABB, S. et A. BUIRA (2005), "Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality", dans BUIRA, A. (dir. pub.), *The IMF and the World Bank at Sixty*, Anthem Press, Londres.

COHEN, D., L. KATSELI, G. MAVROTAS et H. REISEN (à paraître 2008), *Overview and Evaluative Report on the Development Finance Architecture*, Rapport à la Direction suisse du développement et de la coopération, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

FMI (2007), *Rapport du comité consultatif sur les modalités de financement du FMI*, [www.imf.org/external/np/oth/2007/013107.pdf](http://www.imf.org/external/np/oth/2007/013107.pdf), Washington D.C.

JACQUET, P. et S. MARNIESSE (2004), *Financing Global Public Goods: Issues and Prospects*, Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, Stockholm, août.

KAUL, I. et P. CONCEIDO (2006), "The Changes under Way: Financing Global Challenges though International Cooperation Behind and Beyond Borders", dans KAUL, I. ET P. CONCEICAO (dir. pub.), *The New Public Finance, Responding to Global Challenges*, Oxford University Press, Oxford.

62 KNACK, S. et A. RAHMAN (2007), "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients", *Journal of Development Economics*, 83: 176-197.

LELE, U., N. SADIK et A. SIMMONS (2006), *The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?*, ronéo, [siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPRO/Resources/uma\\_lele\\_article.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPRO/Resources/uma_lele_article.pdf) (consulté le 18/02/08).

MANNING, R. (2006), "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?", *Development Policy Review*, 24 (4), pp. 371-385.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) (2005), *DfID — Engaging with Multilaterals*, Londres.

NISSANKE, M. et B. FERRARINI (2007), "Assessing the Aid Allocation and Debt Sustainability Framework: Working towards Incentive Compatible Aid Contracts", *Research paper No. 2007/33*, UNU-WIDER, Helsinki.

OBSER, A. et P. WOLFF (2007), "Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies", ronéo, German Development Institute, Bonn.

REISEN, H. et S. NDOYE (2007), "Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders", *Working Paper No. 268*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

REISEN, H., M. SOTO et T. WEITHONER (2004), "Financing Global and Regional Public Goods though ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting



System", *Working Paper No. 232*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

SRINIVASAN, T.-N. et E. ZEDILLO (2005), "The Risk of a Rerun: Little Progress since Cancún", *Development and Cooperation*, novembre.



# CHAPITRE Trois Une déclaration de Paris pour les ONG ?

## RÉSUMÉ

Dans leurs commentaires sur la déclaration de Paris, les ONG internationales affirment que les signataires ne vont pas assez loin pour inciter les bailleurs de fonds officiels à harmoniser et aligner leurs efforts. De nouvelles données révèlent que l'importance des ONG des pays du nord a été largement sous-estimée jusqu'à présent. Par conséquent, ces organisations peuvent être considérées comme des bailleurs à part entière et devraient, elles aussi, se voir appliquer les principes de la déclaration de Paris. Les pratiques actuelles des ONG internationales en matière d'harmonisation, de coordination, d'alignement et de responsabilité laissent fort à désirer. Les déséquilibres juridiques et financiers entre ONG des pays développés et ONG des pays en développement font que ces dernières obtiennent des résultats sous-optimaux quand il s'agit des principes essentiels de la déclaration de Paris — comme le renforcement de l'appropriation locale et de la responsabilité mutuelle. Les ONG internationales ont besoin de leur propre déclaration de Paris. Dans certains cas, le processus est déjà engagé.

Dirk-Jan Koch

## INTRODUCTION

Les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) poussent les bailleurs de fonds officiels à appliquer et étendre la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce texte repose sur des principes clés tels qu'une coordination et une harmonisation accrues entre bailleurs, un meilleur alignement des bailleurs sur les priorités des pays bénéficiaires, et une responsabilité mutuelle plus forte entre bailleurs et bénéficiaires. Les ONGI sont à l'origine d'une quantité impressionnante de déclarations et de rapports d'orientation sur la déclaration de Paris (voir notamment ActionAid 2005*b* et 2007*b* ; Better Aid, 2007 ; Eurostep, 2007 ; Reality of Aid, 2007), tous différents. Certains, favorables, indiquent que la déclaration ne va pas assez loin pour garantir l'harmonisation et l'alignement des bailleurs bilatéraux (Service de liaison des Nations unies avec les organisations non gouvernementales, 2006). D'autres, plus critiques, affirment que la déclaration doit être étendue pour pouvoir aborder l'inégalité du système d'aide (BetterAid, 2007). Tous possèdent pourtant un point commun essentiel : une absence de réflexion sur la manière dont les ONGI pourraient, elles aussi, mettre en pratique les principes de la déclaration de Paris.

Or, cette réflexion est indispensable. Nous tenterons d'esquisser ici quelques réponses aux questions qui se posent : les ONG harmonisent-elles leurs procédures ? Prônent-elles la responsabilité mutuelle ? Alignent-elles leurs priorités sur celles des organisations partenaires et favorisent-elles l'appropriation ? Ces interrogations conduisent à un constat : les ONG auraient sérieusement besoin d'améliorer leurs résultats en la matière. Nous plaiderons donc pour l'adoption par les ONG d'une déclaration sur l'efficacité de l'aide semblable à la déclaration de Paris. Elle ne ferait pas doublon avec celle-ci, dans la mesure où les ONG ont des priorités qui leur sont propres. Mais les principes qui la sous-tendent — appropriation, harmonisation, coordination, alignement et responsabilité accrue — resteront identiques.

Certaines initiatives s'intéressent déjà à l'efficacité de l'aide de la société civile : ainsi, les ONGI sont représentées dans un Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide. À l'issue de consultations régionales auprès de différentes parties prenantes et dans la lignée d'un grand forum international organisé à Ottawa, les ONGI feront des recommandations précises au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide pour finaliser les textes prévus pour le forum de haut niveau, à Accra. Les consultations régionales débouchent régulièrement sur des propositions visant à améliorer l'efficacité de l'aide des ONG. Un dialogue nord-sud de la société civile sur l'efficacité de l'aide s'est tenu à Nairobi fin 2007 — même si, en janvier 2008, aucune résolution ne faisait encore consensus. Une nouvelle initiative distincte devrait commencer à réfléchir à un code de conduite pour les ONGI.

Inversement, dans une lettre à la Commission européenne, Concord — l'organisation qui chapeaute les ONG européennes — affirme que la déclaration de Paris ne devrait pas s'appliquer aux ONG. En effet, les ONG estiment qu'elles ne sont pas des bailleurs de fonds et que les principes de cette déclaration ont été négociés sans elles. Elles en tirent la conclusion que « le processus de l'Union

européenne conduisant au forum de haut niveau à Accra doit rester concentré sur l'efficacité de l'aide apportée par les États membres et les institutions européennes » (Concord, 2008).

Les partenaires de ces ONG européennes dans les pays en développement n'ont pas les mêmes états d'âme. Dans leurs contributions au débat sur la déclaration de Paris, ils ont avancé d'utiles suggestions pour les ONG des pays développés. Ainsi, les organisations de la société civile (OSC) d'Afrique australe et orientale proposent que « les OSC des pays du nord soient transparentes et responsables vis-à-vis des OSC des pays du sud en déclarant la totalité des sommes qui leur sont versées par les bailleurs pour le compte des OSC du sud » (Afrodad, 2007). Avec des arguments convaincants, d'autres demandent que l'on s'intéresse davantage à la manière dont les ONGI agissent vis-à-vis des principes énoncés dans la déclaration de Paris. Les grosses ONGI reçoivent une part substantielle de l'aide publique ; dans certains cas, leurs budgets sont supérieurs à ceux de signataires de la déclaration de Paris. Ainsi, le budget d'aide de World Vision International dépasse celui de l'Italie ; Plan International dépense plus que la Grèce et l'alliance internationale Save the Children plus que la Finlande. Sans aucun doute, ces ONGI participent à de multiples activités essentielles qui n'impliquent pas de transferts de fonds à des organisations du sud — à l'instar des campagnes de communication — mais cela ne veut pas dire qu'elles ne peuvent pas être considérées aussi comme des bailleurs.

Après une introduction consacrée à l'importance croissante des ONGI, ce chapitre examinera comment les ONG se comportent face aux grands principes de la déclaration de Paris. Il reviendra d'abord sur la nécessité d'accroître la coordination et l'harmonisation de l'aide des ONGI. La forte concentration régionale des ONGI et la lourdeur des règles de notification qu'elles font peser sur les organisations locales indiquent qu'il existe un espace pour des gains d'efficacité, dès lors qu'elles adhéreront aux composantes techniques de la déclaration de Paris. Cela n'entraînera pas de refonte profonde des rapports de force entre OSC locales et ONGI, mais une planification plus judicieuse, davantage de flexibilité dans les règles de notification, et une meilleure répartition des tâches entre ONG bailleurs. Une étude de cas sur une ONG locale — le BRAC (Comité pour le progrès rural du Bangladesh, encadré 3.1.) — fait état d'évolutions positives dans ce domaine.

Ensuite, l'analyse portera sur les pratiques actuelles d'alignement et de reddition de comptes au sein du secteur des ONG, pour conclure à d'évidentes carences. Au cours des 40 dernières années, pratiquement aucune responsabilité n'a été transférée des ONG du nord aux ONG du sud : les décisions les plus importantes continuent d'être prises au siège des ONGI. Une ONGI fait exception : ActionAid International (encadré 3.2.). Un nombre croissant d'OSC, d'universitaires et de décideurs du sud contestent ce statu quo (Afrodad, 2007 ; Michael, 2004 ; ministère néerlandais des Affaires étrangères, 2002). Les bailleurs membres du groupe Nordic Plus sont en train de refondre le paysage de l'aide des ONG en introduisant des mécanismes de financement de la société civile étonnamment proches des principes fondamentaux de la déclaration de Paris.

### Encadré 3.1. Le BRAC — un modèle d’harmonisation et de coordination des bailleurs de fonds

La grande ONG bangladaise qu’est le BRAC (Comité pour le progrès rural du Bangladesh) est un modèle de coordination et d’harmonisation entre bailleurs, grâce au dispositif de mise en commun des fonds qu’il a instauré. ONG nationale et privée, le BRAC était à l’origine, en 1972, un projet d’assistance et de réhabilitation à petite échelle, censé aider le pays à se remettre des ravages et du traumatisme de la guerre de libération. Il aidait les réfugiés de retour d’Inde à se réinstaller. Aujourd’hui, c’est l’une des organisations de développement de pays du sud les plus importantes, qui emploie pratiquement 100 000 personnes et œuvre au double objectif de réduction de la pauvreté et d’autonomisation des pauvres (BRAC, 2005a). C’est aussi la première organisation issue d’un pays en développement à ouvrir des bureaux dans le monde entier, en Afghanistan, au Soudan et en Tanzanie mais aussi aux États-Unis et au Royaume-Uni.

#### Le BRAC et ses consortiums de bailleurs

Le BRAC a su amener les bailleurs à agir ensemble pour ses programmes les plus importants, par l’intermédiaire de consortiums de financement. Chaque bailleur membre d’un consortium reçoit les mêmes propositions de programmes et budget ; il contribue ensuite au programme de la même manière que les autres bailleurs. Une fois une proposition acceptée, les bailleurs n’ont plus vraiment la possibilité de décider de la manière dont les fonds seront dépensés. Ce mode de coordination entre bailleurs est une véritable réussite. Comme l’explique Michael (2004, p. 27) :

« Arriver à un tel résultat non seulement avec chaque bailleur pris individuellement mais aussi avec la totalité des consortiums — où les bailleurs n’ont pas vraiment leur mot à dire sur les composantes individuelles d’un programme à long terme et doivent accepter de le considérer comme un tout, où ils reçoivent tous les mêmes rapports normalisés et où ils sacrifient le prestige individuel qu’ils acquièrent souvent à financer tel ou tel projet ou campagne — est un exploit pratiquement inégalé par les autres ONG. »

Le premier consortium de bailleurs pour le programme de développement rural (PDR) du BRAC a été constitué fin 1989. Huit bailleurs différents ont financé le PDR III (1995-99) pour la somme totale de 55 millions de dollars (BMB Mott MacDonald, n.d.). Le BRAC fonctionne aujourd’hui avec deux consortiums (BRAC, 2005b) : le premier finance son programme d’éducation, et le second son programme destiné à faire reculer la pauvreté (CFPRP). Les bailleurs sont l’Agence canadienne de développement international (ACDI), le Department for International Development (DfID, Royaume-Uni), la Commission européenne (CE), l’ambassade royale des Pays-Bas, l’ambassade royale de Norvège et le Programme alimentaire mondial (PAM).

Le BRAC entretient un dialogue salubre avec les consortiums et avec chaque bailleur, fait d'échanges de conseils, de réactions et d'adaptations sur ses plans (McGregor, 1998). Deux fois par an, une réunion officielle rassemble les représentants des bailleurs. Ces réunions sont l'occasion de rendre compte des progrès et d'évoquer les inquiétudes que pourraient nourrir les deux parties. Les consortiums acceptent le principe d'examen et d'évaluations communs ainsi que celui d'un système commun de notification. Dans tous les cas, les bailleurs participants doivent accepter d'adapter leurs propres règles et procédures de notification à un système commun unique (CGAP, 2001).

#### Les avantages des consortiums de bailleurs

Wright (1996) estime, à propos du BRAC et d'autres organisations bangladaises, que l'argument premier en faveur d'une approche conjointe du financement tient à ce que toutes les dépenses incontournables mais peu attrayantes (frais généraux du siège par exemple) sont effectivement financées et que tous les bailleurs participent de la même manière, ou du moins proportionnellement, à ces coûts. Ainsi, un bailleur ne peut choisir de financer les composantes les plus séduisantes d'un programme. Ce système a permis au BRAC de consolider sa structure et de devenir une organisation apprenante. Sa division pour la recherche et l'évaluation (RED) peut compter sur une équipe de 160 permanents. Elle collabore aussi largement avec d'autres instituts de recherche, essentiellement européens, et conduit avec eux des études conjointes (RED, n.d. ; Ojanperä, 1997).

#### Indépendance financière

La masse de fonds apportés par les bailleurs au BRAC ne représente que 25 pour cent de son budget de dépenses. Le BRAC assume lui-même les 75 pour cent restants grâce à ses prestations de service et aux activités commerciales qu'il a développées (Michael, 2004 ; fondation Aga Khan, 1997). Le BRAC ne dépend d'aucun bailleur ni même d'aucun consortium de bailleurs. Il s'est toujours efforcé d'éviter toute situation de dépendance. Son degré d'indépendance financière, l'autorité et le contrôle croissants qu'il exerce sur ses bailleurs par l'intermédiaire des consortiums en ont fait une ONG locale extrêmement puissante (Michael, 2004).

À l'instar du BRAC, l'ONG du sud Proshika illustre bien l'intérêt d'accords de financement conjoint — tout comme les dispositifs mis en place par les bailleurs en Tanzanie sous l'égide de la Fondation pour la société civile (Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, 2007, p. 15).

*Note* : Karin Weber a fourni les informations pour cette étude de cas.

### Encadré 3.2. La restructuration radicale d'ActionAid

Trois changements récents ont fait d'ActionAid International l'une des ONGI les plus novatrices : un nouveau système de responsabilisation, d'apprentissage et de planification (ALPS) ; la remise à plat de sa structure organisationnelle ; et le transfert de son siège de Londres à Johannesburg.

Œuvre charitable britannique fondée en 1973, ActionAid parrainait les enfants et fournissait des services personnels bien spécifiques. ActionAid International — dont le secrétariat est basé à Johannesburg — a démarré ses activités en 2003. Les membres fondateurs d'ActionAid International sont les affiliés d'ActionAid au Brésil, aux États-Unis, en Grèce, en Irlande, en Italie et au Royaume-Uni. Les programmes au Ghana, en Inde, au Kenya, au Nigeria et en Ouganda ont constitué des conseils nationaux et devraient devenir affiliés à part entière d'ici trois ans. En bref, ActionAid International est devenu une alliance d'acteurs du nord et du sud luttant contre la pauvreté par des actions de sensibilisation et de plaidoyer au niveau local, national et international (ActionAid, 2007a ; Blagescu et Lloyd, 2006).

Tout au long des années 1990, ActionAid ressemblait beaucoup aux autres grosses ONG, avec un système rigide de responsabilisation et de notification contrôlé par le centre et extrêmement bureaucratique. Le système de responsabilisation était ascendant, en direction des gestionnaires et des bailleurs. Les intervenants sur le terrain réunissaient des informations sur les communautés et envoyaient leurs données aux gestionnaires qui, au bout du compte, informaient les bailleurs. Le personnel et les partenaires locaux consacraient donc beaucoup de temps et d'efforts à planifier et à rendre compte, sans guère de place pour l'apprentissage. Des rapports volumineux détaillaient les activités de projet mais ne s'intéressaient pas vraiment aux résultats, aux impacts et aux changements plus larges perçus par les communautés avec lesquelles ActionAid et ses partenaires travaillaient. Publiés en anglais, ils n'étaient pratiquement pas diffusés en version papier et étaient donc difficilement accessibles pour les partenaires et les communautés (Jordan et Van Tuijl, 2006 ; David et Mancini, 2003).

Le système de responsabilisation, d'apprentissage et de planification

En 1999, ActionAid a adopté un nouveau système interne, l'ALPS, conçu pour dégager du temps et de l'énergie pour apprendre et pour améliorer la responsabilisation. L'ALPS s'articule autour de cinq principes fondamentaux : *i)* accroître la responsabilisation descendante ; *ii)* garantir une véritable participation ; *iii)* promouvoir une culture de l'apprentissage ; *iv)* assurer systématiquement une analyse intégrant la question du genre ; et *v)* reconnaître et partager l'autorité. (Jordan et Van Tuijl, 2006 ; David et Mancini, 2003). Ce système s'efforce d'améliorer la responsabilisation vis-à-vis des pauvres et des partenaires d'ActionAid tout en conservant la responsabilité traditionnelle à l'égard des gestionnaires et des bailleurs de fonds (Scott-Villiers, 2002). L'une de ses décisions les plus radicales concerne l'instauration d'un processus participatif annuel d'analyse et de réflexion (PRRP) obligatoire à tous les échelons de l'organisation.



### Structure organisationnelle

ActionAid a également introduit une nouvelle structure organisationnelle, pour conforter la coordination. L'ONG (ActionAid, n.d.) considère que sa structure précédente ne permettait qu'une coordination et un consensus minimes entre les différents pays. ActionAid International cherche à construire une organisation internationale gouvernée et gérée avec les projets et le sens des responsabilités d'individus venus de pays développés et en développement. Les conseils nationaux renforcent la légitimité et la responsabilité vis-à-vis des parrains, des collaborateurs, des partenaires et des pauvres vivant dans les pays où l'organisation intervient. ActionAid International fonctionne avec un conseil international de onze membres de dix pays (à terme, ce conseil réunira jusqu'à 21 membres). Son premier président, Noerine Kaleeba, est ougandais. Pour Blagescu et Lloyd (2006), ActionAid International est l'une des quatre seules ONGI à avoir institutionnalisé l'engagement des parties prenantes extérieures dans le processus interne de prise de décisions, en invitant des représentants de ces groupes à siéger au conseil international en tant que membres indépendants. En outre, elle prévoit un réel contrôle sur les membres du conseil international ; et tous les affiliés représentés au conseil ont leur mot à dire sur les ordres du jour des réunions.

### Transfert à Johannesburg

ActionAid International a transféré ses locaux de Londres à Johannesburg début 2004. Selon une étude (ActionAid, 2005b, p. 1), ce transfert a entraîné une profonde révolution du mode de fonctionnement :

« ActionAid International a définitivement brisé le moule de l'aide au développement traditionnelle, qui voulait que les décisions appartiennent obligatoirement aux pays bailleurs et que les pays bénéficiaires restent essentiellement passifs ».

Cette révolution a également fait du contrôle un partenariat véritable, qui améliore la responsabilité d'ActionAid vis-à-vis des habitants des pays où elle intervient. ActionAid International emploie pratiquement 2 000 personnes dans le monde (dont près de 90 pour cent sont originaires de pays en développement). Enfin, ActionAid International (n.d.) s'affirme différente des autres ONGI pour le développement, en ceci qu'environ 70 pour cent de son budget, alloué au travail communautaire et national, sont contrôlés par les pays du sud, via les programmes nationaux, contre 30 pour cent pour le secrétariat international.

*Note* : Karin Weber a fourni les informations pour cette étude de cas.

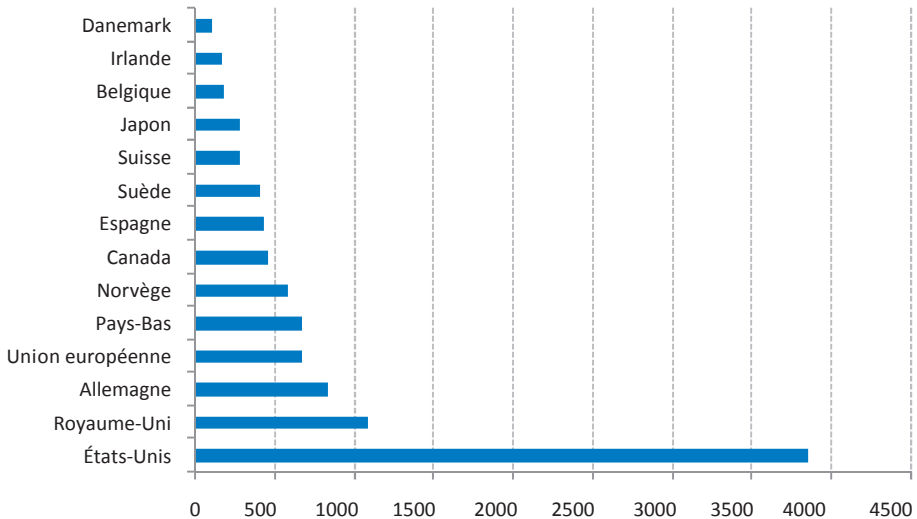
## LES GRANDES ONG LE SONT BIEN PLUS QU'ON NE LE CROIT

Ne serait-ce que par leur taille, les ONGI devraient se voir appliquer la déclaration de Paris. Leur importance a été longtemps sous-estimée. Des évaluations récentes varient de 1.6 milliard de dollars par an (AWID, 2006) à 4 milliards (Agg, 2006), voire 12 milliards (Fowler, 2005). Gagnon (2007) estime à 26.9

milliards de dollars le budget annuel des ONGI de pays de l'OCDE en 2005. Ce chiffre s'appuie sur une recherche exploitant plusieurs bases de données et publications dont, notamment, celles de l'Urban Institute, de Concord et du CAD/OCDE. La part des dons privés s'élève à 16.5 milliards de dollars, contre 10.4 milliards pour la part gouvernementale. Cette année-là, les bailleurs de l'OCDE ont fourni 84.1 milliards de dollars au titre de l'APD (y compris l'aide aux ONGI, mais sans compter les allègements de dette).

Les chiffres varient énormément d'un pays à l'autre. Ainsi, le budget des ONG américaines en 2005 (16.2 milliards de dollars) est pratiquement équivalent à celui de l'APD américaine (19.6 milliards de dollars). À l'inverse, les ONG japonaises n'ont reçu que 0.5 milliard de dollars, pour 8.1 milliards de dollars d'APD. Ces différences, aussi intéressantes soient-elles, ne doivent pas masquer le fait essentiel : les ONGI pèsent beaucoup plus lourd qu'on ne le pensait. Le graphique 3.1. indique le niveau de financement que les bailleurs officiels fournissent aux ONG de leurs pays (sur la base des notifications au CAD/OCDE). Le gouvernement américain est celui qui apporte le plus d'aide aux ONG, en termes absolus, juste avant le Royaume-Uni. L'Irlande (25 pour cent de son aide totale) et la Norvège (21 pour cent) dépensent des sommes relativement importantes pour les ONGI mais le Japon (2.1 pour cent) et la France (0.5 pour cent) dépensent relativement peu.

**Graphique 3.1. APD aux ONGI, 2005** (millions USD)

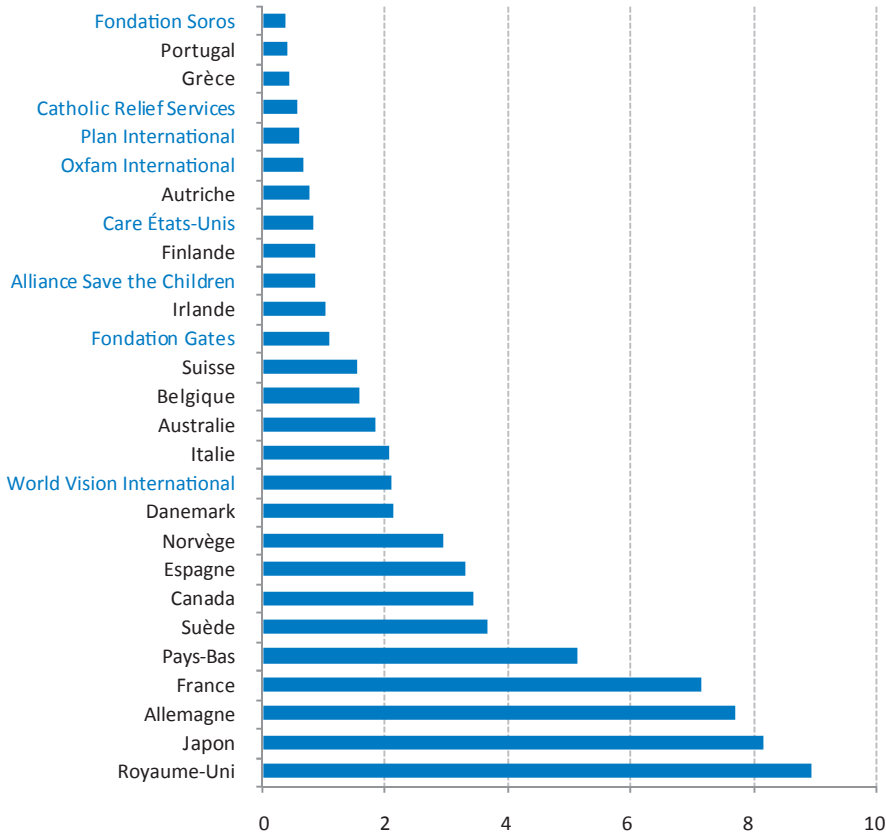


Source : Statistiques du développement international de l'OCDE (Gatignon, 2007).  
Ces chiffres ne couvrent pas les dons privés aux ONG.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333551237886>

À la fin des années 1990, un certain nombre d'universitaires ont prédit la fin des grosses ONG en tant qu'intermédiaires financiers, dans la mesure où elles devenaient de plus en plus dépendantes des bailleurs publics dont les budgets d'aide se réduisaient comme peau de chagrin (Biekart, 1999 ; Fowler, 2000, Malhotra, 2000). Pratiquement dix ans plus tard, c'est exactement l'inverse qui s'est produit : les budgets des ONGI ont prodigieusement augmenté. En dépit d'efforts pour développer la sensibilisation et le plaidoyer, la plupart agissent toujours au sein du même paradigme ressources/transfert. Le graphique 3.2. montre que les ONGI sont suffisamment importantes pour figurer au palmarès, au même titre que les bailleurs officiels (le graphique n'intègre pas les États-Unis). Il paraît donc logique de les traiter comme des bailleurs de fonds.

**Graphique 3.2. Budgets des bailleurs officiels et des ONG**  
(milliards USD)



Source : OECD International Development Statistics for Bilateral aid and Annual Reports of international NGOs for NGO aid.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333551668515>

## LES ONGI DOIVENT COORDONNER ET HARMONISER LEURS ACTIONS

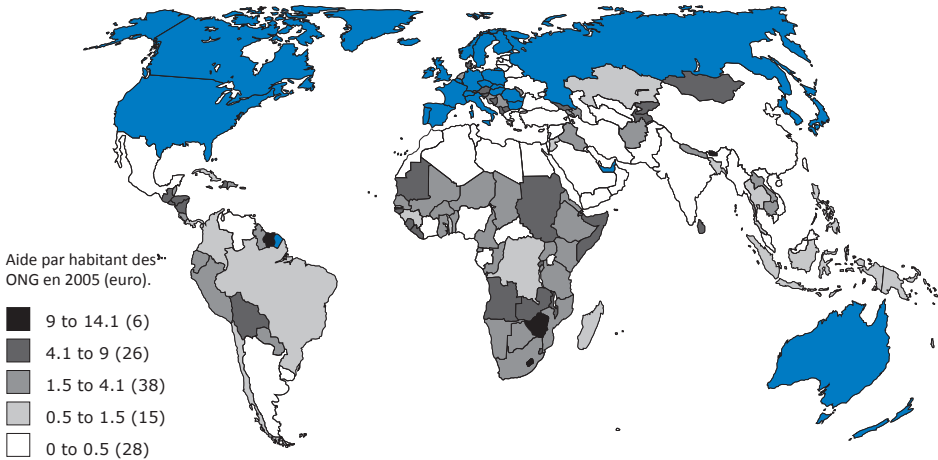
Les problèmes de coordination et d'harmonisation sont un fléau pour l'aide publique. Dans son enquête de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, l'OCDE (2007) a recensé quelque 1 832 unités de mise en œuvre de projets financés par les bailleurs officiels, contre seulement 10 pour cent de missions sur le terrain. Comment les ONG se situent-elles par rapport à ces indications de coordination et d'harmonisation ? Un groupe d'ONG suédoises a lancé en 2007 une étude sur l'impact de la déclaration de Paris sur la société civile au Kenya. Les chercheurs se sont aussi intéressés à la coordination, à l'harmonisation et la coopération entre ONG du nord dans le pays. Leurs conclusions sont sévères : « Les ONG du nord actives au Kenya n'ont pas harmonisé ni aligné ou même coordonné leurs activités et, même en situation de crise, les initiatives conjointes ont eu bien du mal à voir le jour. Même entre ONG suédoises, les activités jointes ou coordonnées sont l'exception » (Skalkaer Consult, 2007, p. 28). Les auteurs en concluent dans leurs recommandations (p. 29) qu'il « faut instaurer un processus propre à la société civile pour renforcer l'efficacité du développement (ou une déclaration de Paris pour les OSC) ». Nous nous attacherons ici à trois aspects négatifs de ce défaut de coordination et d'harmonisation entre ONGI :

- la répartition inégale des activités des ONGI dans le monde ;
- le poids administratif disproportionné qui pèse sur des organisations locales bien intentionnées ;
- l'accès accru au financement pour des organisations locales aux visées douteuses.

### Une répartition inégale des ONG de par le monde

L'absence de coordination entre organisations internationales entraîne une répartition inégale des activités des ONGI de par le monde. Cette répartition peut être analysée sous plusieurs angles — priorités thématiques ou stratégies d'intervention — mais nous nous intéresserons ici à la répartition géographique de l'aide car elle illustre parfaitement bien les effets négatifs de ce manque de coordination. Aucune carte n'avait pu être vraiment dressée jusqu'ici, faute de données suffisantes. Une nouvelle série de données reprenant les chiffres de 60 des plus grandes ONG de développement dans le monde permet d'obtenir la carte suivante des dépenses des ONG par habitant dans les pays en développement (carte 3.1.). Plus la zone est foncée, plus les pays reçoivent d'aide des ONG. On voit immédiatement que certains (Nicaragua, Timor oriental, Zambie, Zimbabwe, etc.) reçoivent plus de 20 fois plus d'aide par habitant que d'autres (Côte d'Ivoire, Nigeria, Pakistan, République centrafricaine, Yémen, etc.).

### Carte 3.1. Répartition de l'aide des ONG



Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays concernés pour chaque catégorie.

Source : Koch (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333807701225>

Le nombre d'ONGI actives dans les pays bénéficiaires varie grandement. En Éthiopie, par exemple, cinq des organisations de World Vision, sept d'Oxfam, six de Care et douze de Save the Children sont actives, les deux dernières surtout, qui y ont leurs propres bureaux pays. Dans des pays relativement petits (Guatemala, Sri Lanka ou Zimbabwe par exemple), plus de 40 des 60 premières ONGI sont présentes. La situation est radicalement différente au Congo-Brazzaville, en République centrafricaine et au Yémen, où seule une poignée d'ONG intervient. Les ONGI ont tendance à étaler leurs ressources : en moyenne, chacune intervient dans 44 pays. Malheureusement, ces 44 pays sont souvent les mêmes pour toutes les ONGI. Les familles d'organisations internationales (l'alliance Oxfam ou l'alliance protestante Aprovech, par exemple) effectuent régulièrement des exercices de cartographie pour repérer les zones d'intervention de telle ou telle organisation, mais elles ne poursuivent pas cet effort par une planification conjointe qui permettrait une division du travail plus rationnelle et plus équitable (Koch et Loman, à paraître).

Les répercussions négatives se font sentir, tant pour les pays pratiquement privés d'ONGI que pour ceux où elles sont pléthore. Dans le premier cas, la charge administrative pesant sur les ONG locales n'a rien d'insurmontable : elles n'ont pas, contrairement au gouvernement tanzanien, à gérer plus de 1 000 missions de bailleurs par an ni à produire quelque 2 400 rapports trimestriels. Elles seraient plutôt en attente de bailleurs, victimes du manque de coordination : les ONGI échouent apparemment à garantir une division du travail qui couvre correctement tous les pays pauvres. Par contraste, les conséquences négatives d'un excès d'ONGI sont devenues criantes ces dernières années, dans les situations d'urgence humanitaire (Coalition d'évaluation du tsunami, 2006) comme dans les situations normales d'aide (Laan, 2007) : doubles emplois, augmentation de la

corruption — bref, argent gâché. De nouvelles recherches sont nécessaires pour évaluer si ce manque de coordination compromet aussi l'égalité de la couverture thématique et de la répartition des stratégies d'intervention.

## Des règles de notification pesantes

La lourdeur des règles de notification accable bon nombre d'organisations locales bien intentionnées. De nombreux indices traduisent les effets négatifs des multiples rapports demandés par les bailleurs internationaux. Des études de cas au Ghana (Porter, 2003), en Inde (Ebrahim, 2003), en Tanzanie (Goddard et Assad, 2004) et en Zambie (Intrac, 2006) démontrent toutes que les ONG locales passent un temps disproportionné à rédiger ces rapports. Porter (2003, p. 136) note que « dans certains pays, les demandes massives découlant de la culture du rapport... semblent porter un coup fatal aux ONG du sud. En Inde et au Mexique, de nombreux membres d'ONG affirment passer davantage de temps à remplir des formulaires qu'à travailler directement pour les pauvres ! ». Souvent, les ONG locales hésitent à faire part de leurs difficultés, parce qu'elles sont dépendantes des ONGI (ActionAid, 2003). Quand elles s'expriment librement, on comprend vite que le personnel passe davantage de temps à ces rapports qu'avant, c'est-à-dire qu'une précieuse main-d'œuvre ne peut se consacrer au travail programmé (ibid.). L'encadré 3.1. décrit les activités du BRAC, qui a réussi dès le départ à harmoniser et à coordonner ses bailleurs. Cette situation lui a sans aucun doute permis de devenir l'une des plus grandes ONG du sud œuvrant pour le développement.

Pourquoi les ONG du nord n'harmonisent-elles pas davantage leurs règles de notification ? Pour trois raisons apparentes et ce, malgré les marges d'amélioration et les avantages potentiels évidents qu'en retireraient les organisations locales :

- leur attitude vis-à-vis de l'harmonisation de leurs propres procédures est ambiguë (Capacitate, 2007). Tout en admettant qu'une meilleure harmonisation augmenterait leur efficacité, la plupart d'entre elles invoquent un arbitrage entre diversité, marque de fabrique d'une société civile en bonne santé, et harmonisation. Elles estiment qu'en harmonisant leurs procédures, elles réduiront leurs capacités à appuyer les groupes marginalisés, les mouvements sociaux et les organisations atypiques. Elles craignent de ne plus pouvoir financer qu'un nombre restreint d'organisations ayant pignon sur rue (Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, 2007). Compréhensible, cette crainte n'est pas fondée parce qu'il ne s'agit pas tant de savoir si les organisations s'harmonisent mais comment elles le font. Les organisations néerlandaises ont prouvé, par exemple, que la mise en commun des ressources pour des évaluations conjointes présentait des avantages. Les évaluations conjointes sont en général de meilleure qualité, moins lourdes pour les partenaires locaux et permettent un apprentissage inter-organisationnel sans avoir les inconvénients souvent attribués à l'alignement et à la coordination (GOM, 2003) ;
- elles doivent se plier à des exigences très strictes en matière de notification à leurs cofinanciers. Des cabinets d'audit indépendants comme KPMG

(2004) ont incité les cofinanciers à harmoniser leurs procédures vis-à-vis des ONG, en vain. Même des organisations aux règles de notification à leurs cofinanciers assez voisines (allemandes et néerlandaises, par exemple) ne réussissent pas à harmoniser leurs procédures ;

- l'harmonisation impose apparemment de lourds frais de démarrage aux ONG. Ces coûts sont bien connus pour l'aide bilatérale, et ils sont probablement bien supérieurs pour les ONG, étant donné la quantité de bailleurs et de bénéficiaires.

## Les ONG « porte-documents »

Troisième effet négatif du défaut de coordination et d'harmonisation des interventions des ONG du nord : la multiplication des ONG « porte-documents ». Ces organisations locales se réduisent souvent à une seule personne qui, à l'instar d'un homme d'affaires, circule avec une mallette pleine de dossiers. Elles se sont spécialisées dans la rédaction de propositions et de rapports et ne savent pratiquement rien faire d'autre (May et Magongo, 2005 ; Mercer, 2003). Comme les ONGI ne partagent pas leurs informations, ces organisations locales — qui n'ont ni groupes cibles, ni membres ni soutien populaire — ont pu s'asseoir à la table des « grands » (les bailleurs). Quand un bailleur finit par se rendre compte que telle organisation locale n'est pas à la hauteur — voire qu'elle est corrompue — et qu'il lui coupe les vivres, celle-ci se met tout simplement à la recherche d'un autre « parrain » et y parvient assez facilement. Des systèmes d'autorégulation font leur apparition dans le secteur du développement sans but lucratif (à l'image par exemple de la Charte internationale de responsabilité sociale des ONG), souvent à l'initiative des instances de tutelle ou des organismes faitiers. Ces initiatives, tout à fait bienvenues, tentent de s'attaquer au problème. Cependant, elles doivent d'abord trouver une solution pour remédier à l'absence de partage d'informations qui permet à des ONG douteuses de prospérer.

En bref, une harmonisation et une coordination accrues permettraient d'obtenir des gains d'efficacité à plusieurs niveaux : les ressources seraient mieux ciblées et plus équitablement réparties ; les organisations locales verraient leurs frais généraux diminuer et pourraient donc consacrer davantage de moyens à leur travail, au lieu de rédiger des rapports et d'accueillir des missions sur le terrain ; la disparition des bénéficiaires locaux frauduleux réduirait la déperdition de l'aide.

## LES PERFORMANCES DES ONGI EN MATIÈRE D'ALIGNEMENT ET DE RESPONSABILITÉ

Les bailleurs officiels se sont lancés dans l'élaboration et la mise en œuvre de la déclaration de Paris notamment parce qu'ils obtenaient de piètres résultats en matière d'alignement et de responsabilité. L'enquête de suivi de l'OCDE (OCDE, 2007) a constaté que seulement 42 pour cent des apports d'aide, en moyenne, sont effectivement comptabilisés dans les budgets des pays bénéficiaires et peuvent, à ce titre, faire l'objet d'une surveillance parlementaire. Elle note aussi que seulement 44 pour cent des pays bénéficiaires ont un mécanisme de responsabilité mutuelle grâce auquel ils peuvent obliger les bailleurs à respecter leurs engagements. Où se situent les ONGI par rapport à ces principes essentiels ?

Des ONG du sud ont récemment commenté la déclaration de Paris, en intégrant des recommandations dénuées de toute ambiguïté pour les ONG du nord : « les OSC des pays du nord doivent être transparentes et responsables à l'égard des OSC des pays du sud en déclarant la totalité des sommes qui leur sont versées par les bailleurs pour le compte des OSC du sud ». De plus, « les bailleurs doivent renforcer leur financement direct aux OSC du sud et réduire le rôle des agences intermédiaires » (Afrodad, 2007, p. 2). Le ministère néerlandais des Affaires étrangères est allé jusqu'à affirmer dans une lettre au parlement des Pays-Bas que « le transfert des tâches et des responsabilités aux organisations du sud était insuffisant... rendant indispensable un repositionnement fondamental des agences d'aide internationales des pays du nord » (ministère néerlandais des Affaires étrangères, 2007, p. 1). Ce type de déclarations montre clairement que les pratiques des ONG du nord en matière d'alignement et de responsabilité doivent être revues.

Dans une future déclaration de Paris pour les ONG, la définition de l'« alignement » diffèrera de celle qui s'applique à l'aide publique. L'alignement ne renverra pas à la nécessité d'adapter l'aide aux stratégies des pays bénéficiaires, mais plutôt aux ordres du jour des ONG des pays en développement. Ce chapitre ne préconise pas, bien évidemment, d'intégrer la totalité de l'aide accordée à ces ONG dans les paramètres des stratégies de réduction de la pauvreté mises en œuvre par les pays bénéficiaires. Les ONG locales ont besoin d'encouragement pour élaborer leurs propres programmes qui viendront parfois compléter les efforts de l'État, mais pourront parfois aussi s'y opposer. C'est l'une des raisons pour lesquelles il faut les soutenir. La future déclaration pour les ONG ne devra pas nier l'obligation pour les ONGI d'être tenues responsables vis-à-vis de leurs groupes cibles et de leurs bailleurs. Elle devra stipuler un principe de responsabilité mutuelle entre les organisations du nord et leurs partenaires du sud.

Trois éléments fondamentaux encadrent les principes d'alignement et de responsabilité dans la déclaration de Paris : *i)* la prévisibilité des apports d'aide ; *ii)* le rejet des structures parallèles de mise en œuvre ; *iii)* l'alignement de l'aide sur les programmes (dans ce cas, les organisations) nationaux. Des rapports



de force déséquilibrés sous-jacents entre les ONG du nord et du sud expliquent aussi ce déficit de responsabilité et d'alignement. Nous reviendrons ici à la fois sur la marginalisation légale des ONG locales et les déséquilibres financiers.

## Prévisibilité des apports d'aide des ONG

La prévisibilité des apports d'aide des ONGI à leurs partenaires comprend deux aspects. L'un est positif : l'absence quasi totale de retard. Il y a là un vrai contraste avec l'aide publique, aux déboursements toujours très lents (Save the Children UK, 2006). De fait, les apports d'aide des ONG à leurs partenaires sont plutôt stables (Koch et Loman, à paraître). L'autre aspect est négatif : les ONGI sont incapables de garantir à leurs partenaires qu'elles poursuivront les financements à la fin des contrats. Cela provoque un sentiment d'instabilité et limite l'investissement à long terme des organisations locales (Ashman, 2001).

## Structures parallèles de mise en œuvre

La mise en œuvre de structures parallèles varie considérablement d'une ONGI à l'autre. Un grand nombre d'entre elles — et notamment presque toutes les ONGI allemandes et néerlandaises — ont pris une décision stratégique, à la fin des années 1980, de ne pas ouvrir de nouveaux bureaux de terrain mais surtout de fermer les bureaux existants. Les organisations locales ont d'abord critiqué cette décision, au motif que cela augmentait les distances et réduisait la fréquence des contacts (Steering Committee, 2002). Aujourd'hui pourtant, elles semblent largement favorables à cette stratégie, à cause de la concurrence accrue entre filiales locales des ONGI. Avec la décentralisation croissante des financements, les organisations du nord ne cessent d'ouvrir des bureaux de terrain dans les pays en développement et se battent pour obtenir les mêmes contrats en tant qu'anciens partenaires (Smilie et Minear, 2003). Ce comportement suscite de vives critiques parmi les ONG locales. Les filiales locales mettent elles aussi en œuvre des projets. Ainsi, CARE emploie 14 500 personnes dans le monde (plus que la Banque mondiale et le FMI réunis). Un certain nombre de grosses organisations ont des programmes de prestations de services à grande échelle semblables à ceux gérés par les autorités locales. La seule différence tient à ce que les ONG ne peuvent être désavouées en cas d'échec (Banque mondiale, 2005). Cette critique peut aussi s'appliquer au BRAC, même si celui-ci réussit bien à harmoniser et coordonner ses bailleurs.

## Alignement sur les programmes locaux

La littérature relative aux relations entre ONG du nord et du sud s'intéresse surtout à la domination des premières sur les programmes de travail des secondes. Cette domination transparait dans les thèmes retenus par les organisations, leur mode de fonctionnement et leur discours. Comme le faisait remarquer l'un des participants à un atelier consacré à cette question, « ... si vous voulez obtenir des fonds, assurez-vous d'évoquer quelque part les 'moyens de subsistance

durables' » (ActionAid, 2003, p. 7). De nombreux textes attestent de la manière dont les organisations du nord dictent leur conduite à leurs partenaires du sud et du sentiment d'impuissance que cela provoque. Il est inutile de répéter ce que d'autres ont dit à ce sujet (voir par exemple Townsend *et al.*, 2002 ou Wallace, 2000). Nous tenterons plutôt de mettre en évidence les obstacles juridiques et financiers expliquant le maintien de ces déséquilibres dans le temps, pour comprendre pourquoi les ONGI n'adhèrent pas suffisamment aux principes essentiels de la déclaration de Paris que sont notamment l'alignement et la responsabilité.

## Marginalisation légale des ONG locales

Trois types d'obstacles juridiques faussent les relations, au détriment des organisations du sud, et empêchent ce faisant les ONGI d'adapter les bonnes pratiques en matière d'alignement et de responsabilité :

- rareté des mécanismes de rétroaction juridiquement formalisés au sein des organisations du nord ;
- restrictions imposées au financement ;
- absence d'autres mécanismes de rétroaction.

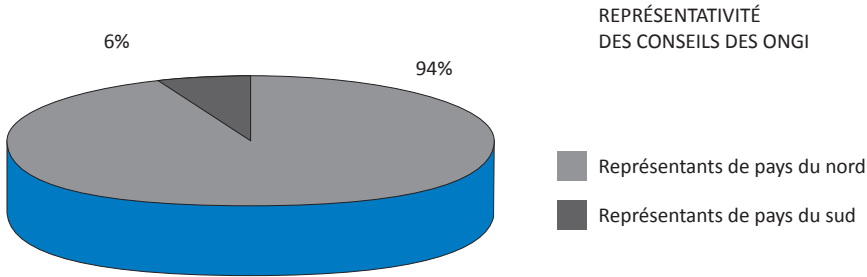
## Mécanismes de rétroaction juridiquement formalisés chez les ONGI

La déclaration de Paris est très claire quant à la nécessité d'accroître la responsabilité mutuelle — et les mécanismes formalisés de rétroaction en font partie intégrante. Or, ils sont quasi inexistants chez les ONGI.

Pratiquement toutes les ONGI sont gouvernées par des conseils ou des commissions de surveillance. En dépit de différences sur la quantité de pouvoir délégué aux ONG, ces conseils ou commissions sont légalement responsables. On mesure le pouvoir accordé aux représentants des citoyens et des organisations des pays en développement, au fait qu'il siègent ou non dans ces organes directeurs. Une analyse menée sur un échantillon représentatif d'organes de ce type, parmi les 55 plus grandes ONG de développement dans le monde, montre qu'ils réunissent au total 693 membres dont seulement 42 — soit 6 pour cent — sont originaires de pays en développement (graphique 3.3.). Le pourcentage est encore plus faible quand on regarde les fonctions officielles (président, trésorier, secrétaire, etc.). Certains pays limitent légalement le nombre de membres étrangers siégeant dans ces organes. Ainsi en Belgique, jusqu'en 2002, au moins la moitié des membres de conseil d'ONG devaient avoir la nationalité belge. De même et de façon assez logique, les organisations peuvent interdire l'accès de membres originaires des pays bénéficiaires, pour éviter tout conflit d'intérêt (Dietz et de Luyter, 2007). Il est tout le moins paradoxal que les ONGI — qui sont à l'origine du concept de « responsabilisation » — accordent à leurs partenaires moins de pouvoir qu'aux lycéens, aux étudiants ou aux patients d'un hôpital. Dans pratiquement tous les pays développés, les clients d'institutions sans but lucratif ont leur mot à dire sur la gestion. S'ils ne sont pas représentés directement dans les instances dirigeantes, des principes juridiquement contraignants de participation

s'appliquent. Les clients, les étudiants ou les patients élisent leurs représentants qui participent aux prises de décision. Parfois, ils ne peuvent donner que des avis non contraignants ; sur certains aspects, ils peuvent ne pas être consultés. Néanmoins, il existe une forme de responsabilité mutuelle.

### Graphique 3.3. Personnes originaires de pays en développement siégeant aux conseils des ONGI



Source : Rapports annuels d'ONGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333674420543>

L'absence de boucle de rétroaction institutionnalisée chez les ONG a suscité les critiques d'éminents universitaires spécialistes du domaine. L'institut leader sur les pratiques des ONG insiste depuis longtemps sur le fait que « les ONG du nord doivent renforcer et formaliser leurs mécanismes pour recueillir les commentaires de partenaires du sud » (INTRAC, 2001, p. 5). Blagescu et Lloyd (2006) affirment qu'un instrument compensateur aussi simple qu'une procédure d'instruction des plaintes, par exemple, est plus fréquent et mieux conçu pour les entreprises et des institutions comme la Banque mondiale, que pour les ONGI.

Néanmoins, la mise en place des boucles de rétroaction progresse. Des consultations avec les partenaires ont bien lieu, même si elles restent non contraignantes. Certaines ONG commencent à expérimenter les conseils consultatifs internationaux, sans pour autant définir clairement leurs attributions. Pour recueillir des informations statistiques sur l'opinion des ONG locales à l'égard des ONGI, des enquêtes de satisfaction des partenaires ont aussi été conduites, à titre expérimental. Mais les organisations et les habitants des pays bénéficiaires ont rarement à leur disposition de mécanismes formels intra-institutionnels pour influencer sur les politiques des ONGI. ActionAid fait exception (encadré 3.2.).

### Restrictions aux financements

Les organisations des pays en développement n'ont guère de possibilités de solliciter un soutien direct auprès des bailleurs de fonds, surtout dans les capitales qui captent l'essentiel des fonds destinés à la société civile. Pratiquement tous les bailleurs limitent leurs dispositifs de cofinancement à leurs organisations nationales. Cela ressemble de fait à une aide liée, quand la nationalité des producteurs de biens et de services devient plus importante que la qualité du

portefeuille. Le ministère néerlandais des Affaires étrangères avait ouvert son financement non décentralisé à toutes les organisations des pays du sud et des autres pays bailleurs en 2002 ; il a dû abandonner ce système en 2004, à la suite d'un amendement voté par le parlement (Steering Committee for the Evaluation of the TMF-Programme, 2006).

L'UE est la seule organisation à posséder un système de cofinancement permettant, de manière systématique, aux organisations du sud d'adresser leurs demandes de fonds directement au siège. La plupart des demandes doivent être formulées conjointement avec des organisations du nord. Les ONG des pays en développement privilégient cette approche parce qu'elle garantit leur implication plus en amont du projet, et des propositions de subvention mieux rédigées. Un texte récent sur l'efficacité de l'aide (Afrodad, 2007, p. 2) précise que « la rédaction conjointe de propositions par des OSC de pays du nord et de pays du sud doit être encouragée pour les tours de table avec des pays bailleurs ».

### Absence d'autres mécanismes de rétroaction

Un dernier déséquilibre juridique mérite que l'on s'y arrête : la rareté des procédures formelles extra-organisationnelles dont disposent les organisations et les habitants de pays du sud pour influencer les organisations du nord. Le rôle dominant des parlements des pays bailleurs a déjà été illustré par l'abolition, aux Pays-Bas, du financement centralisé direct aux ONG du sud. Martens *et al.* (2002) tentent d'expliquer pourquoi la boucle de rétroaction dans l'aide reste rompue. Pour eux, ce sont les fournisseurs de biens et de services nationaux intervenant dans le secteur de l'aide — cabinets conseil, agences de crédit aux exportations, experts et ONG — qui, en dernier ressort, peuvent devenir les bénéficiaires de l'aide. Ils font partie du groupe cible des décideurs des pays bailleurs ; parallèlement, les intérêts des bénéficiaires visés au départ sont trop isolés d'un point de vue géographique et politique pour rivaliser avec l'influence de ces bénéficiaires directs. De fait, les gouvernements et les parlementaires du nord consultent rarement directement les organisations du sud au moment de décider de leur appui futur aux ONG.

### Déséquilibres financiers

82

Parallèlement aux déséquilibres juridiques ou formels, un déséquilibre financier patent subsiste — en partie inévitable puisque l'essentiel des fonds transite via les ONGI. Pourtant, des systèmes financiers sous-jacents entretiennent inutilement cette relation inégale entre ONGI et partenaires locaux. Ils traduisent le défaut d'alignement et de responsabilité et compromettent leur renforcement potentiel. Deux éléments semblent particulièrement nocifs :

- les contrats défavorables pour les ONG du sud ;
- l'absence de mobilisation de fonds locaux.

## Contrats défavorables pour les ONG du sud

On note des écarts frappants et persistants entre les contrats que les ONGI signent avec leurs cofinanciers, et ceux qu'elles signent avec les bénéficiaires de leurs programmes. Ainsi, une étude menée sur les agences néerlandaises de cofinancement a montré que si les ONG néerlandaises obtenaient souvent des fonds pour leurs activités de base (subventions internationales qui peuvent être consacrées aux frais généraux comme aux dépenses de programmes), elles n'en accordaient pas à leurs partenaires (CIDIN, 2006). Alors que les contrats des ONG du nord durent en général au moins quatre ans (Koch *et al.*, 2007), celles-ci entretiennent des relations plus courtes avec leurs partenaires du sud. Cette réticence à financer le développement organisationnel de leurs homologues des pays en développement a été largement étudiée (Bornstein, 2003 ; Cooley et Ron, 2002 ; Low et Davenport, 2002). Ces organisations semblent en général plus intéressées par la réalisation de leurs propres projets que par le renforcement des capacités de leurs partenaires du sud (CIDIN, 2006).

Certaines règles illustrent ces termes contractuels défavorables. Les organisations américaines sont réputées avoir des règles particulièrement intrusives pour lutter contre le terrorisme (Fowler, 2005) ainsi qu'en matière de vie sexuelle et de santé de la reproduction (Centre for Reproductive Rights, 2003). Les organisations locales ne peuvent recevoir des fonds de l'USAID qu'à condition de s'engager à ne jamais travailler, même avec leur propre argent, avec des prostitués, et à ne pas avoir de contacts avec des individus ou des organisations figurant sur une liste de terroristes. La Commission européenne suit des règles financières très strictes qui gênent l'appropriation des organisations locales (Partners Limited, 2005). On note aussi des écarts sensibles dans les pratiques des organisations du nord, en ce qui concerne le respect des contrats signés avec les ONG du sud. Traditionnellement, les ONG d'Europe continentale ont davantage traité d'égal à égal avec leurs partenaires locaux et leur ont transféré plus de responsabilités que les ONG américaines qui possédaient des structures de mise en œuvre descendantes, jusqu'au niveau des communautés (Ashman, 2001 ; Morse et McNamara, 2007).

Des solutions existent pour instaurer des relations de financement plus équitables. Les consortiums de bailleurs en sont une illustration (encadré 3.1.). Dans ce système, les ONGI s'engagent à financer de la même manière les dépenses liées aux activités de base des organisations locales, et à réduire la charge administrative pesant sur elles (production d'un seul rapport pour tous les bailleurs, missions conjointes de planification, examens et évaluations communs). Les recherches ont montré ces consortiums avaient tendance, dans un premier temps, à réduire le pouvoir des organisations locales — placées dans l'incapacité de renvoyer les bailleurs dos à dos. Mais, à plus long terme, les consortiums créent des organisations locales à la fois plus solides et plus puissantes (Wright, 1996). Celles-ci ont la possibilité d'élaborer leurs propres plans stratégiques, en sollicitant au besoin les bailleurs internationaux et, ce faisant, se renforcent. Les bailleurs officiels sont précisément en train d'opter pour ce genre de solutions ; on ne voit pas pourquoi les ONG continueraient à fonctionner par projets, et en imposant des pratiques individuelles de notification.

## Collecte de fonds pour les organisations locales

Pour une relation financière plus équilibrée, il semble indispensable de mobiliser davantage de ressources locales (Vincent, 2007). Les organisations locales restent extrêmement tributaires des bailleurs internationaux. Ces niveaux de dépendance peuvent atteindre 72 pour cent en République centrafricaine (Koch et Ruben, à paraître), 76 pour cent en Tanzanie, voire 80 pour cent des recettes renouvelables en Ouganda (Barr *et al.*, 2003). Au Bangladesh, cette dépendance est bien moins forte (Gauri et Galef, 2005). La plupart des organisations locales sont devenues trop dépendantes de leurs bailleurs — avec les conséquences que l’on sait. Cette situation contribue au manque de responsabilité descendante interne, exactement comme chez les pays bénéficiaires devenus trop dépendants de leurs bailleurs. Ce n’est pas un hasard si toutes les ONG que Michael (2004) considère comme puissantes disposent de mécanismes internes efficaces pour générer des revenus. Elles peuvent ainsi fixer et développer leurs propres priorités, négocier avec les bailleurs, et maintenir des organisations « cadres » fonctionnelles. Malgré de récentes tentatives pour améliorer les capacités de génération de revenu (Cordaid, 2005), de nombreuses organisations locales préfèrent les fonds des bailleurs, relativement faciles à obtenir, aux fastidieux tours de table. Si cette démarche est compréhensible à court terme, elle contribue à perpétuer les déséquilibres financiers.

En bref, de graves déséquilibres subsistent entre les ONG du nord et celles du sud, qui nuisent à la performance des premières face aux grands principes de la déclaration de Paris — l’alignement et la responsabilité. La boucle de rétroaction étant rompue, les organisations locales et les individus sont privés de moyens formels pour influencer les politiques des ONGI ayant un impact sur leurs activités. Ils sont marginalisés. En outre, certaines pratiques financières — la structure des contrats ou le manque d’indépendance de la base de ressources des ONG locales, par exemple — ralentissent leur développement. Les déséquilibres financiers et juridiques contribuent au manque d’alignement et de responsabilité des pratiques des ONG, et ils en sont l’une des manifestations. Si les principes de la déclaration de Paris sont appelés à devenir la ligne directrice des ONGI, alors il faudra trouver des solutions.

Certains bailleurs membres du groupe Nordic Plus ont déjà commencé à aligner davantage l’aide de leurs ONG sur les principes de la déclaration de Paris. Une étude récente les concernant montre que, dans un nombre croissant de pays, leurs ambassades se réunissent et mettent en place des systèmes de cofinancement décentralisés (Scanteam, 2007). Ces initiatives respectent souvent davantage les principes de la déclaration de Paris que les systèmes de financement actuellement utilisés par les ONG en termes, notamment, d’harmonisation et de coordination. Certes, c’est à l’usage que l’on peut juger de la qualité d’une chose. Mais certains signes avant-coureurs indiquent, qu’à terme, toutes les parties en retireront des avantages : les apports aux organisations locales seront plus abondants, plus prévisibles, et ils arriveront plus souvent sous forme de financement des activités de base qu’avec les méthodes traditionnelles. Les règles de notification se rationalisent elles aussi, ce qui réduit les coûts de transaction.

L'un des exemples de la révolution enclenchée par les pays du groupe Nordic Plus est la Fondation pour la société civile, en Tanzanie, qui est désormais entièrement dirigée par des ressortissants du pays. Très efficace, la fondation fonctionne aujourd'hui avec sept ambassades, dans le cadre d'un protocole d'accord conjoint. Les partenaires au développement ont signé des contrats de quatre ans qui prévoient un financement des activités de base. Le ministère néerlandais des Affaires étrangères s'est engagé pour une valeur de 8 millions de dollars, l'ACDI pour 4 millions, et l'Agence danoise de développement international (DANIDA) pour trois millions. Les ONG africaines n'avaient encore jamais bénéficié de contrats de cette taille ni de cette durée. Cela montre que certains bailleurs sont prêts à faire un vrai pas en avant en faveur de l'aide aux ONG, en se conformant aux principes de la déclaration de Paris.

## CONCLUSION : DU BESOIN URGENT D'UNE DÉCLARATION DE PARIS POUR LES ONG

Dans ce chapitre, nous avons mis en évidence les carences de la coordination et de l'harmonisation entre ONGI. Ces carences engendrent des conséquences négatives : les ONGI sont concentrées de manière disproportionnée dans certaines zones géographiques ; elles font peser une charge inutilement lourde sur les organisations locales, en raison de leurs règles de notification ; des organisations malveillantes peuvent s'immiscer plus facilement. La performance des ONGI en matière de responsabilité et d'alignement a été sous-optimale, entraînant notamment une perte d'appropriation chez les organisations locales. Un certain nombre d'obstacles juridiques et financiers constituent à la fois les causes et les symptômes des déficiences dans les pratiques actuelles d'alignement et de responsabilité des ONGI. La rareté des organisations locales et des ressortissants des pays bénéficiaires dans les organes directeurs des ONGI et l'absence des procédures d'instruction des plaintes traduisent une rupture de la boucle de rétroaction au niveau de l'aide des ONG. Certains déséquilibres financiers entre organisations du nord et du sud apparaissent quand on compare les contrats que les ONG du nord passent avec leurs cofinanciers et ceux qu'elles signent avec leurs partenaires du sud. Cette situation compromet souvent le développement organisationnel des partenaires. La difficulté à lever des fonds locaux vient aggraver ce problème.

Différentes initiatives prises par les ONG cherchent à améliorer les pratiques actuelles de responsabilité, coordination, harmonisation et alignement. La Charte internationale de responsabilité sociale des ONG en est un bel exemple, tout comme le projet Sphère (Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors des catastrophes). Ces efforts conjoints d'ONG pour améliorer leurs performances en adoptant des codes de déontologie et des chartes communs méritent tous nos éloges. Hélas, ils ne dépassent pas vraiment la phase de neutralité. Une poignée d'institutions progressistes ont pris des mesures radicales pour mieux aligner l'aide des ONG sur les principes de la déclaration de Paris. Les exemples d'ActionAid International et du BRAC, mais aussi les systèmes

conjoint de financement décentralisé des pays du groupe Nordic Plus, montrent que, loin d'être aisés, ces changements ont néanmoins un impact positif profond sur l'efficacité de l'aide des ONG. Il faut approfondir, développer et accélérer ces initiatives. La communauté des ONG doit faire sa déclaration de Paris.



## RÉFÉRENCES

ACTIONAID (2003), *Southern Perspectives on the Management of Aid by NGOs: Changes in Practice and Implications for Development*, document présenté à l'atelier organisé par ActionAid à Londres, 21 mars, [www.mande.co.uk/docs/workshoppresentationMarch21st.doc](http://www.mande.co.uk/docs/workshoppresentationMarch21st.doc)

ACTIONAID (2005a), *Introducing Action Aid International*, [www.actionaid.org/assets/pdf%5CAAIntFINAL\\_1832005\\_131058.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf%5CAAIntFINAL_1832005_131058.pdf)

ACTIONAID (2005b), *Real Aid, an Agenda for Making Aid Work*, [www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/69\\_1\\_real\\_aid.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/69_1_real_aid.pdf)

ACTIONAID (2007a), *Information Pack*, [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)

ACTIONAID (2007b), *Making Aid Accountable and Effective*, [www.actionaid.org/docs/making%20aid%20accountable%20and%20effective.pdf](http://www.actionaid.org/docs/making%20aid%20accountable%20and%20effective.pdf)

ACTIONAID (N.D.), *About Us: History*, [www.actionaid.org/main.aspx?PageID=7](http://www.actionaid.org/main.aspx?PageID=7)

AFRODAD (2007), *Civil Society Communiqué From The Inter Regional Dialogue On Paris Declaration On Aid Effectiveness*, [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org)

AGG, C. (2006), *Trends in Government Support for Nongovernmental Organisations. Is the 'Golden Age' of NGO behind Us?*, programme « Société civile et mouvements sociaux », document n° 23, UNRISD, Genève.

ASHMAN, D. (2001), "Strengthening North-South Partnerships for Sustainable Development", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1), pp. 4-98.

AWID (2006), *Où est l'argent pour le droit des femmes ?*, [www.awid.org/publications/where\\_is\\_money/web\\_book.pdf](http://www.awid.org/publications/where_is_money/web_book.pdf)

BANQUE MONDIALE (2005), *Engaging Civil Society Organisations in Conflict-Affected and Fragile States. Three African Country Case Studies*, rapport n° 32538-GLB, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

BARR, A., M. FAFCHAMPS et T. OWENS (2003), "The Governance of Non-governmental Organisations in Uganda", *World Development*, 33 (4), pp. 657-79.

BETTER AID, (2007), *From Paris 2005 to Accra 2008: Will Aid Become More Accountable and Effective? A Critical Approach to the Aid Effectiveness Agenda*, [www.betteraid.org/downloads/draft\\_cso\\_policy\\_paper.pdf](http://www.betteraid.org/downloads/draft_cso_policy_paper.pdf)

BIEKART, K. (1999), *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*, International Books, Amsterdam.

BLAGESCU, M. et R. LLOYD (2006), *Global Accountability Report: Holding Power to Account*, One World Trust, Londres, [www.oneworldtrust.org/?display=index\\_2006](http://www.oneworldtrust.org/?display=index_2006)

BMB MOTT MACDONALD (n.d.), *BRAC Donor Liaison Office, Bangladesh*, [www.extranet.ecmbm.nl/Docs/Projects/BMB/Bangladesh BRADDLO.pde.doc](http://www.extranet.ecmbm.nl/Docs/Projects/BMB/Bangladesh BRADDLO.pde.doc)

BORNSTEIN, L. (2003), "Management Standards and Development Practice in the South African Aid Chain", *Public Administration and Development*, 23, pp. 393-404.

BRAC (2005a), *History*, [www.brac.net/history.htm](http://www.brac.net/history.htm)

BRAC (2005b), *Donors*, [www.brac.net/donors.htm](http://www.brac.net/donors.htm)

CAPACITATE (2007), *Recent International Debates on the Role of Civil Society in Development Cooperation*, version provisoire, 9 octobre, Copenhague.

CENTRE FOR REPRODUCTIVE RIGHTS (2003), *International Factsheet on 'The Bush Global Gag Rule'*, [www.reproductiverights.org/pub\\_fac\\_ggrbush.html](http://www.reproductiverights.org/pub_fac_ggrbush.html)

CGAP (2001), *La coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays*, Note Focus 19, [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

CIDIN (2006), *Evaluation of the Theme-based Co-financing Programme Cross-cutting Study: The added value of TMF, Final Report*, [www.tmf-evaluatie.nl/Eindrapportage%20TM%2021-3.doc](http://www.tmf-evaluatie.nl/Eindrapportage%20TM%2021-3.doc)

COALITION D'ÉVALUATION DU TSUNAMI (2006), *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami, Synthesis Report*, [www.tsunami-evaluation.org](http://www.tsunami-evaluation.org)

CONCORD (2008), *Letter to Mr Craig McQuaide*, responsable de l'unité A3, DG du développement, Commission européenne, 14 janvier.

COOLEY, A. et J. RON (2002), "The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action", *International Security*, 27(1), 5-39.

CORDAID (2005), *Local Fundraising*, [www.cordaidpartners.com/upload/About%20Cordaid/Financial%20Policy/Local%20Fundraising.pdf](http://www.cordaidpartners.com/upload/About%20Cordaid/Financial%20Policy/Local%20Fundraising.pdf)

DAVID, R. et A. MANCINI (2003), *Transforming Development Practice — the Journey in the Quest to Develop Planning, Monitoring and Evaluation Systems that Facilitate (Rather Than Hinder) Development*, [www.intrac.org/resources\\_database.php?id=179](http://www.intrac.org/resources_database.php?id=179)

DERKSEN, H. et P. VERHALLEN (2007), "Pressures on International NGOs: Time to Reinvent the System: A View from the Dutch Co-financing System", dans BEBBINGTON, A. (dir. pub.), *Can NGOs Make a Difference?*, Zed Books, Londres.

DIETZ, T. et A. DE RUYTER (2007), *De juiste maat? Terugblik op het tot stand komen van het Medefinancieringstelsel*, [www.partos.nl/uploaded\\_files/5MFS%20Evaluatie%20Eindrapport.pdf](http://www.partos.nl/uploaded_files/5MFS%20Evaluatie%20Eindrapport.pdf)

EBRAHIM, A. (2003), *NGOs and Organizational Change: Discourse, Reporting, and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge.

EUROSTEP (2007), *The Quezon Declaration on Aid*, [www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/Quezon%20City%20Declaration\\_final-2.pdf](http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/Quezon%20City%20Declaration_final-2.pdf)

FOUNDATION AGA KHAN (1997), *Regional Review of the Aga Khan Foundation's Activities*, [www.akdn.org/agency/akf\\_review97.html](http://www.akdn.org/agency/akf_review97.html)

FOWLER, A. (2000), "NGDOs as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation?", *Third World Quarterly*, 21 (4), pp. 637-54.

FOWLER, A. (2005), *Aid Architecture Reflections on NGDO Futures and the Emergence of Counter-Terrorism*, Intrac Occasional Papers Series No. 45, [www.intrac.org/docs/OPS45final.pdf](http://www.intrac.org/docs/OPS45final.pdf)

GATIGNON, A. (2007), *The Role of NGOs in Financing Development. What Do We Know?*, mémoire de fin d'études non publié, Sciences Po., Paris.

GAURI, V. et J. GALEF (2005), "NGOs in Bangladesh: Activities, Resources, and Governance", *World Development*, 33 (12), pp. 2045-65.

GODDARD, A et M. J. ASSAD (2004), *Accounting and Navigating Legitimacy in NGOs*, texte présenté lors de la 4e conférence "Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting", 4-6 juillet, Singapour, [www.smu.edu.sg/events/apira/2004/Final%20Papers/1111-Goddard.pdf](http://www.smu.edu.sg/events/apira/2004/Final%20Papers/1111-Goddard.pdf)

GOM (GEMEENSCHAPPELIJKE OVERLEG MEDEFINANCIERING) (2003), *Joint Evaluation of Dutch Organisations*, [www10.finances.gouv.fr/fonds\\_documentaire/TRESOR/cicid/atelier/contrib/37.pdf](http://www10.finances.gouv.fr/fonds_documentaire/TRESOR/cicid/atelier/contrib/37.pdf)

GROUPE CONSULTATIF SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET L'ÉFICACITÉ DE L'AIDE (2007), *Société civile et efficacité de l'aide, document conceptuel*, [www.ccic.ca/f/docs/002\\_aid\\_2007-09-17\\_cso\\_sae\\_concept\\_paper\\_french.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2007-09-17_cso_sae_concept_paper_french.pdf)

INTRAC (2001), « Les partenariats Nord-Sud, légitimité et circonscriptions », *Ontrac* n° 17, [www.intrac.org/pages/French\\_Ontrac.html](http://www.intrac.org/pages/French_Ontrac.html)

INTRAC (2006), « Harmonisation de l'aide : problèmes pour la société civile », *Ontrac* n° 33. [www.intrac.org/pages/French\\_Ontrac.html](http://www.intrac.org/pages/French_Ontrac.html)

JORDAN, L. et P. VAN TUIJL (2006), *NGO Accountability: Politics, Principles & Innovations*, Earthscan, Londres.

KOCH, D.-J. et R. RUBEN (à paraître), "Explaining Agglomeration of Non-Governmental Organisations: A Geographical Economics Approach", article proposé au *World Bank Research Observer*.

KOCH, D.-J. (2007), "Uncharted Territories: the Geographical Choices of Aid Agencies", *The Broker*, 1(3), pp. 9-12.

KOCH, D.-J. et B. LOMAN (à paraître), "The Geography of Dutch Aid: Myths and Realities", *The Dutch Yearbook of International Cooperation*, van Gorcum, Assen.

KOCH, D.-J., J. WESTENENG et R. RUBEN (2007), "Does Marketisation of Aid Reduce Country Poverty Targeting of Private Aid Agencies?", *European Journal of Development Research*, 19 (4), pp. 635-56.

KPMG (2004), *Rapportage Doelmatigheidsaudit Medefinancieringsorganisaties*, KPMG, Amstelveen.

LAAN, J. VAN DER (2007), *Where Do You Get Your Orphans? The Clustering of NGOs in the Arusha Region, Tanzania*, [www.ru.nl/cidin/onderwijs/onderwijs\\_caos\\_2007/overzicht\\_ba\\_ma/](http://www.ru.nl/cidin/onderwijs/onderwijs_caos_2007/overzicht_ba_ma/)

LOW, W. et E. DAVENPORT (2002), "NGO Capacity Building and Sustainability in the Pacific", *Asia Pacific Viewpoint*, 43 (3), pp. 367-79.

MALHOTRA, K. (2000), "NGOs Without Aid: Beyond the Global Soup Kitchen", *Third World Quarterly*, 21 (4), pp. 655-68.

MARTENS, B., U. MUMMERT, P. MURRELL ET P. SEABRIGHT (2002), *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge University Press, Cambridge.

MAY, A. et J. MAGONGO (2005), *NGOs in Development and Poverty Reduction, and Their Relationships with Donors and the State in Tanzania: Views from Civil Society*, REPOA, Dar es Salaam and Dublin City University Press, Dublin.

MCGREGOR, J.-A. (1998), *Evaluation of BRAC Rural Development Programme II and III*. Evaluation Report EV: 606, DFID Evaluation Department, Londres, [www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev606.pdf](http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev606.pdf)

MERCER, C. (2003), "Performing Partnership: Civil Society and the Illusions of Good Governance in Tanzania", *Political Geography*, 22, pp. 741-63.

MICHAEL, S. (2004), *Undermining Development: The Absence of Power Among Local NGOs in Africa*, University Press, Indiana.

MINISTÈRE NÉERLANDAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2002), *Civil Society and Poverty Reduction*, La Haye, [www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/civil-society-en-structurele-armoedebestrijding.pdf](http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/civil-society-en-structurele-armoedebestrijding.pdf)

MINISTÈRE NÉERLANDAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2007), *Lijst van vragen en antwoorden: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007*, 27 433, n° 63, [parlando.sdu.nl/cgi/login/?anonymous](http://parlando.sdu.nl/cgi/login/?anonymous)

MORSE, S. et N. McNAMARA (2007), "Creating A Greater Partnership: Analysing Partnership in the Catholic Church Development Chain", Area 39 (2).

OCDE (2007), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris — Synthèse des résultats*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/document/20/0,3343,fr\\_2649\\_15577209\\_39638292\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,fr_2649_15577209_39638292_1_1_1_1,00.html)

**90** OJANPERÄ, S. (1997), *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study, Appendix 9: The Bangladesh Case Study*, préparé pour le réseau du CAD/OCDE sur l'évaluation, Institute of Development Studies, université de Helsinki, Helsinki, [www.valt.helsinki.fi/ids/ngo/app9.htm](http://www.valt.helsinki.fi/ids/ngo/app9.htm)

PARTNERS LIMITED (2005), *The Impact of the EU Financial Regulation on the Relationship between the European Commission and NGOs*, [www.socialplatform.org/module/FileLib/StrikingaBalance.pdf](http://www.socialplatform.org/module/FileLib/StrikingaBalance.pdf)

PORTER, G. (2003), "NGOs and Poverty Reduction in A Globalizing World: Perspectives from Ghana", *Progress in Development Studies*, 3 (2), pp. 131-45.

PRATT, B., J. ADAMS et H. WARREN (2006), *Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications*, INTRAC Occasional Papers Series No: 46, août, [www.intrac.org/docs/OPS%2046.pdf](http://www.intrac.org/docs/OPS%2046.pdf)

REALITY OF AID (2007), *The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness*, [www.realityofaid.org/downloads/RC\\_Jan07.zip](http://www.realityofaid.org/downloads/RC_Jan07.zip)

RED (n.d.), *Introducing RED*, [www.bracresearch.org/introducing.php](http://www.bracresearch.org/introducing.php)

SAVE THE CHILDREN UK (2006), *The Role of Donors in Creating Aid Volatility and How to Reduce It*, [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx)

SCANTEAM (2007), *Support models for CSOs at country level. Synthesis report*, Scanteam, Oslo, [www.betteraid.org/downloads/Scanteam\\_Report.pdf](http://www.betteraid.org/downloads/Scanteam_Report.pdf)

SCOTT-VILLIERS, P. (2002), "The Struggle for Organizational Change: How the ActionAid Accountability, Learning and Planning System Emerged", *Development in Practice*, 12(3) pp. 424-35.

SERVICE DE LIAISON DES NATIONS UNIES AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (2005), *NGO Statement on Aid Effectiveness*, [www.un-ngls.org/cso/cso7/NGO-Statement.pdf](http://www.un-ngls.org/cso/cso7/NGO-Statement.pdf)

SKALKAER CONSULT (2007), *The Paris Agenda and its Consequences for Civil Society in Kenya*, [www.diakonia.se/documents/public/NEWS/14MayFinal\\_Report\\_Paris\\_NGOs.pdf](http://www.diakonia.se/documents/public/NEWS/14MayFinal_Report_Paris_NGOs.pdf)

SMILLIE, I. et L. MINEAR (2003), *The Quality of Money: Donor Behaviour in Humanitarian Financing: An Independent Study for the Humanitarianism and War Project*, [ocha.unog.ch/fts/exception-docs/FTSDocuments/The\\_Quality\\_of\\_Money-Donor\\_Behavior\\_in\\_Humanitarian\\_Financing.pdf](http://ocha.unog.ch/fts/exception-docs/FTSDocuments/The_Quality_of_Money-Donor_Behavior_in_Humanitarian_Financing.pdf)

STEERING COMMITTEE (2002), *Final Report of the Steering Committee for the Evaluation of the Co-financing Programme*, [www.mfp-breed.nl/main\\_4-1.html](http://www.mfp-breed.nl/main_4-1.html)

STEERING COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE TMF-PROGRAMME (2006), *Synthesis Report*, [www.tmf-evaluatie.nl](http://www.tmf-evaluatie.nl)

TOWNSEND, J., G. PORTER et E. MAWDSLEY (2002), "The Role of the Transnational Community of Non-Government Organisations: Governance or Poverty Reduction", *Journal of International Development*, 14, pp. 829-39.

VINCENT, F. (2007), "NGOs, Social Movements, External Funding and Dependency", *Development*, 49 (2), pp. 22-8.

WALLACE, T. (2000), "Introductory Essay. Development Management and the Aid Chain: the Case of NGOs", dans EADE, D., T. HEWITT et H. JOHNSON (dir. pub.) (2000), *Development and Management*, Oxfam Publishing, Oxford.

WRIGHT, D.-L. (1996), "The Pleasures and Perils of Donor Consortia", *Small Enterprise Development*, 7 (4), pp. 32-8.



# CHAPITRE QUATRE

## Banques privées et démocraties émergentes

### RÉSUMÉ

Les mouvements de capitaux privés ont augmenté au cours des dernières décennies, et les flux bancaires ont suivi le mouvement. Des études empiriques ont analysé les moteurs politiques des liquidités privées internationales mais, paradoxalement, rares sont celles à avoir étudié l'économie politique des flux bancaires. Quant aux travaux sur le rôle des politiques dans les mouvements bancaires transfrontaliers en faveur des démocraties émergentes, ils sont encore plus rares. Ce chapitre se livre à un examen empirique de l'économie politique des flux bancaires transfrontaliers à destination de marchés émergents, en s'efforçant de répondre à deux questions : les banquiers ont-ils une préférence marquée pour les démocraties émergentes ? Récompensent-ils les transitions démocratiques ainsi que la stabilité politique et des politiques ? Nous verrons que les politiques comptent, et que les banques internationales manifestent bien des préférences politiques. En général, et c'est particulièrement vrai en Amérique latine, les flux bancaires explosent dans les trois années qui suivent une transition démocratique.

Javier Rodriguez et Javier Santiso

## INTRODUCTION

Depuis quelques décennies, les mouvements de capitaux privés connaissent un véritable essor, et le phénomène touche aussi les flux bancaires. Les chercheurs et les décideurs politiques voient dans ces mouvements à la fois une panacée et une malédiction. Des études empiriques ont analysé leurs moteurs politiques mais, paradoxalement, rares sont celles à avoir étudié l'économie politique du secteur bancaire. Quant aux travaux sur le rôle des politiques dans les mouvements bancaires transfrontaliers, ils sont pratiquement inexistants. Les préférences démocratiques des banquiers sont les grandes absentes des recherches. Tâchons d'en savoir plus sur les préférences politiques des banques, et leur impact potentiel sur le développement économique et politique.

Les banques privées internationales voient se dessiner un nouvel ordre du jour. Des questions politiques telles que les droits de l'homme commencent à apparaître sur leurs écrans radar. Qu'en est-il de la démocratie et des régimes politiques ? Les banques privées en tiennent-elles compte dans leurs décisions d'investir ou non dans un pays ? Autrement dit, ont-elles des préférences politiques ? Nous verrons ici — contrairement à ce que l'on aurait pu penser — que les banques tendent à apprécier les démocraties, surtout émergentes (un argument qu'il faudra tester au regard de l'expérience chinoise dès que ce pays s'engagera dans une transition démocratique).

Nous ne nous intéresserons qu'aux flux privés bien spécifiques intervenant lors d'opérations de prêts transfrontalières de banques internationales. Les questions soulevées sont bien circonscrites : les banques réagissent-elles positivement (en augmentant leurs prêts) à la naissance d'une nouvelle démocratie ? Réagissent-elles de la même manière après des transitions démocratiques ? Peut-on établir un rapport entre la consolidation démocratique et les prêts bancaires ?

Il ne s'agit pas de savoir si les banques privées préfèrent les démocraties, mais bien si elles contribuent au développement politique et à l'appropriation des réformes, en prêtant de l'argent aux démocraties naissantes. Ces préférences générales pour la démocratie ressortent immédiatement de l'examen des créances bancaires transfrontalières : fin 2005, l'encours des créances transfrontalières des banques déclarantes de la Banque des règlements internationaux (BRI) atteignait 21 450 milliards de dollars (BRI, 2006), la plupart concernant des économies développées de l'OCDE, qui sont toutes des démocraties. Moins de 11 pour cent du total (soit 2 396 milliards de dollars) concernaient des économies de marché émergentes, pour la plupart de jeunes démocraties comme le Brésil, la Corée du Sud et le Mexique. La Chine concentre un encours de créances bancaires transfrontalières de seulement 114.6 milliards de dollars, soit moins de 0.53 pour cent de l'encours mondial. Les banques préfèrent donc clairement prêter aux démocraties (plus de 99 pour cent de leurs créances)<sup>1</sup>. L'information n'est pas nouvelle et n'a rien d'étonnant. L'attitude des banques vis-à-vis des démocraties émergentes est plus intéressante : réagissent-elles aux transitions démocratiques et sont-elles sensibles, une fois la transition achevée, à la conso-



lisation démocratique ? Alors que des travaux ont traité de la contribution du secteur bancaire au développement économique, aucun n'a cherché à voir si les prêts bancaires affectaient le développement politique.

Nous faisons ici appel à des séries récentes d'indicateurs sur la démocratie, la stabilité politique et des politiques publiques, en les reliant aux données sur les flux bancaires internationaux de la BRI. Cela nous permet de mener une recherche empirique sur l'économie politique des flux bancaires transfrontaliers dans les marchés émergents, et d'apporter notre contribution à la littérature, en plein essor, sur les déterminants des flux privés de capitaux internationaux, mais aussi à l'analyse globale des préférences politiques des banquiers en matière de démocratie.

Après une revue de la littérature sur la question et l'énoncé d'un argument théorique sur les raisons qui amèneraient les banques à préférer les démocraties, ce chapitre s'intéresse à l'économie politique des flux bancaires vers les marchés émergents, pour voir si les banques ont ou non une préférence pour certains régimes politiques. Il revient en particulier sur l'activité bancaire en Amérique latine, une région où les transitions démocratiques ont été très intenses, avant de confronter des hypothèses concurrentes sur l'influence de l'instabilité des politiques publiques.

## L'ÉCONOMIE POLITIQUE DES FLUX BANCAIRES VERS LES MARCHÉS ÉMERGENTS : UN TOUR D'HORIZON

Les flux privés de capitaux vers les économies émergentes ont véritablement explosé ces dernières décennies, dépassant de loin les flux d'aide publique. Paradoxalement, rares sont les recherches empiriques à s'être intéressées aux déterminants de l'activité des banques privées internationales (Sapienza, 2004). Alors que certaines analysent les facteurs sous-tendant les décisions des banques internationales d'engager des activités à l'étranger, en particulier dans les pays en développement (Galindo *et al.*, 2003 ; Buch, 2003 ; Wezel, 2004) et les déterminants économiques des créances transfrontalières (Buch et Lipponer, 2004), personne ne s'est penché sur les variables et les institutions politiques susceptibles d'expliquer les mouvements bancaires transfrontaliers.

L'environnement institutionnel et politique peut sensiblement influencer les transactions financières internationales. Les universitaires s'intéressent de plus en plus à la manière dont la législation et les politiques déterminent les flux internationaux privés de capitaux (Rajan et Zingales, 2003) et les crises financières (Santiso, 2006 ; Martínez et Santiso, 2003 ; Stein et Streb, 2004 ; Whitehead, 2004). Des études empiriques ont montré l'influence distortionnaire de la corruption sur la croissance et les IDE (Mauro, 1995 ; Wei, 2000a et 2000b). La qualité de la législation a un réel impact sur le développement financier (Djankov *et al.*, 2003), notamment sur les fusions-acquisitions (Rossi et Volpin, 2005) et les accords de financement de projets (Esty et Megginson, 2003).

Le paradoxe de Lucas (formulé en 1990 et selon lequel, en théorie, le capital devrait aller des pays riches aux pays pauvres, alors que cela ne se vérifie pas dans la pratique) a été expliqué par la qualité (ou l'absence de qualité) des institutions. Des données empiriques sur la période 1971-98, reposant sur des régressions internationales construites à partir d'un échantillon de 50 pays, montrent que ce paradoxe s'explique essentiellement par deux variables : la protection effective des droits de propriété, et le fait que les gouvernements ne soient pas corrompus (Alfaro *et al.*, 2003). Une autre étude (Alfaro *et al.*, 2005) confirme ces conclusions, en montrant que les déterminants historiques de la qualité des institutions ont eu un impact direct sur les flux de capitaux privés entre 1970 et 2000. Des institutions de qualité et/ou de mauvaises politiques monétaires expliquent, elles aussi, l'extrême volatilité des flux de capitaux pendant cette période. Un pays qui améliore son cadre institutionnel et relance sa croissance recevra davantage de flux privés de capitaux. Les pays qui ont une meilleure qualité institutionnelle et des politiques moins changeantes recevront des flux de capitaux plus stables. Les pays qui ont une inflation moins volatile tendent à connaître une moindre incertitude en termes d'entrée de capitaux. Pour les IDE, les données empiriques indiquent que les variables politiques sont importantes et que les multinationales préfèrent investir dans des démocraties<sup>2</sup>. Tranchant nettement avec l'aide publique au développement (APD) des pays occidentaux — qui affichent des flux nets négatifs à destination des nouveaux régimes démocratiques dans les trois ans suivant la transition –, les investisseurs directs privés ont sensiblement accru leurs apports à 23 pays, pendant cette même phase de trois ans, depuis le milieu des années 1970 (Pei et Lyon, 2003)<sup>3</sup>.

Les politiques importent aussi, car elles ont un impact plus direct sur les dynamiques bancaires. Les États ne sont pas des protagonistes désintéressés du système financier. Ils fixent les règles du jeu et assurent la sécurité des contrats financiers, par exemple. L'histoire regorge d'exemples attestant des liens étroits entre institutions politiques et développement des systèmes financiers, comme en témoignent les économistes et historiens néo-institutionnels. La décision de privatiser les banques est éminemment politique (Clarke *et al.*, 2004) et, dans les économies émergentes, le fait que les banques soient détenues par des intérêts publics ou privés joue sur leurs résultats. La politique interfère avec les performances du secteur bancaire (Micco *et al.*, 2005).

Une autre analyse empirique récente (Papaioannou, 2004) s'appuie sur des données trimestrielles relatives aux transactions bilatérales brutes de banques privées entre 19 pays émetteurs et 51 pays récipiendaires du milieu des années 1980 à 2002, données auxquelles elle applique diverses méthodes de panel. Elle révèle que les activités internationales des banques privées dépendent essentiellement des politiques et des institutions. Ce travail, qui couvre non seulement les prêts interbancaires mais aussi un nombre significatif de flux de portefeuille et d'IDE liés aux activités bancaires, montre qu'une diminution de 5 pour cent du risque politique dans le pays récipiendaire va de pair avec une augmentation de 2 pour cent du volume de prêts bancaires bilatéraux. Ces résultats sont assez impressionnants parce qu'ils font apparaître comme significatives toutes les formes de risque identifiées dans les études précédentes — à savoir le risque économique,

le risque financier et le risque politique (Erb *et al.*, 1996). Le risque politique est le plus important des trois pour expliquer les mouvements de capitaux des banques étrangères — ce qui confirme les conclusions d'autres chercheurs (Gelos et Wei, 2002). D'autres résultats fondamentaux indiquent que l'efficacité des institutions est un déterminant des flux bancaires internationaux. Les banques tendent à investir dans des pays ayant des administrations non corrompues, des législations de qualité, et des systèmes bancaires non contrôlés par l'État. Les pratiques de gouvernance d'entreprise et les réformes politiques telles que la privatisation peuvent considérablement augmenter la liquidité des intermédiaires financiers nationaux et, ce faisant, favoriser l'investissement local.

D'autres études ont souligné l'importance de la législation sur les contrats spécifiques des banques internationales. Partout dans le monde, les banques du secteur public sont associées à des taux de croissance médiocres, à un manque de protection des droits de propriété, à une faible productivité, à des performances bancaires moyennes, et à un faible niveau de développement financier (Barth *et al.*, 2001 ; La Porta *et al.*, 2002). Les systèmes financiers contrôlés par l'État tendent à défendre des objectifs politiques plutôt que de rentabilité. L'estimation de Papajioannou (2004) suggère qu'une augmentation d'un pour cent de la part de l'État dans le système bancaire diminue le niveau de prêts bancaires transfrontaliers de 1.6 pour cent. Comme le notent García-Herrero et Martínez-Peria (2004), les créances des banques américaines, espagnoles et italiennes dans 90 pays sont sensibles aux coûts de transaction (coûts d'information), mais aussi à l'intervention de l'État dans le secteur financier ainsi qu'au risque pays — qui comprend des variables économiques et financières mais également des facteurs politiques. Ces résultats sont conformes à ceux d'autres études qui ont mis en évidence les déterminants économiques et politiques de l'activité des banques étrangères (Martínez-Peria *et al.*, 2005).

Ces études montrent bien que les banques étrangères semblent particulièrement sensibles au risque politique lorsqu'elles envisagent des investissements et des prêts dans un pays étranger. Elles tendent à préférer les pays ayant des institutions de qualité, et à allouer leurs crédits à des pays réputés non corrompus et dotés d'une législation efficace. Ces résultats sous-entendent que, pour attirer des banques étrangères, il faut améliorer l'efficacité des administrations des pays récipiendaires à gérer les problèmes de corruption et à renforcer la législation, notamment financière. La plupart des études n'abordent pourtant pas la question de la préférence entre régimes politiques. Les banques privées internationales ont-elles une préférence démocratique lorsqu'elles envisagent d'engager des activités dans les marchés émergents ? Plus précisément, augmentent-elles ou bien diminuent-elles leurs prêts après les transitions démocratiques ? Pour quelles raisons ?

Les banques sont hétérogènes et mènent, de par le monde, des activités assez variées<sup>4</sup>. Nous ne considérons ici que les banques privées et non les banques multilatérales de développement (BMD). La base de données internationales de la BRI ne rend compte que des prêts des banques privées. Les prêts des BMD et l'APD méritent des études distinctes, même si le financement international du développement a déjà retenu l'attention de nombreux universitaires. On note un foisonnement de travaux sur les politiques de prêts pour le développement

et d'endettement international (pour une revue exhaustive, voir notamment Santiso, 2004). Une étude historique pourrait utilement comparer le comportement des banques en matière de prêts avant et après les crises de la dette des années 1980<sup>5</sup>, en vérifiant notamment s'il y a eu un changement notable dans les années 1970, quand les poussées démocratiques se sont fait sentir un peu partout. Faute de données de la BRI pour cette période, c'est hélas impossible.

Ce chapitre s'intéresse aussi à une activité bancaire bien spécifique — les flux de prêts — pour laquelle nous disposons d'une large série de données exhaustives compilée par la BRI. Les banques sont des organismes très vastes, et leurs activités vont des prêts bancaires aux investissements de portefeuille, via leurs filiales gestionnaires de fonds, par exemple. Certaines interviennent aussi dans des activités d'assurance ou de rapatriement de fonds. Pour certaines activités bancaires à l'étranger, l'absence de données désagrégées interdit le type d'analyse présentée ici. Ainsi, il n'existe pratiquement pas de données désagrégées par pays (économies émergentes comprises) sur les contrats internationaux de produits dérivés, comparables aux données de la BRI sur les prêts et les emprunts bancaires.

Les données de la BRI couvrent les créances et les engagements des banques — donc des informations sur les prêteurs et les emprunteurs. Nous nous intéressons ici davantage aux prêts qu'aux emprunts (les engagements, contrepartie des créances, traduisant au final le même type d'information). Nous mettrons de côté la question des emprunteurs, faute de données suffisantes : les séries de la BRI n'incluent pas de données désagrégées les concernant. D'autres recherches pourraient voir, à l'aide d'autres séries de données (probablement des études de cas nationales), si les banquiers dans les pays non démocratiques tendent à faire des différences entre emprunteurs. Font-ils une distinction entre États souverains autoritaires (et autorités infranationales) et emprunteurs privés ? Cela permettrait de comprendre si, au moment de décider de l'octroi d'un crédit, les banques établissent une distinction entre les gouvernements non démocratiques et leurs sujets en souffrance.

La BRI surveille les créances étrangères de la plupart des banques de pays de l'OCDE sur le reste du monde. Elle fournit des données les plus exhaustives qui soient sur l'activité bancaire internationale. La BRI considère comme créances étrangères, les créances des banques internationales sur des résidents en dehors des pays où elles ont leur siège. Cela peut couvrir des actifs financiers comme les prêts, des titres de dette et des actions, y compris des prises de participation dans des filiales. Les données de la BRI, organisées par pays et non par emprunteurs publics et privés dans des pays donnés, permettent d'étudier l'encours ou les flux de créances ou d'engagements. L'analyse s'attache ici aux flux — à savoir les nouvelles créances — plutôt qu'aux encours, afin de voir si les banques privées internationales réagissent positivement ou négativement aux transitions démocratiques, et si elles augmentent ou réduisent leurs prêts avec la consolidation ultérieure de la démocratie. Nous pourrions ainsi évaluer la contribution des banques au développement politique. Réputées être des acteurs clés du développement économique dans les pays émergents (mais aussi dans les pays développés), contribuent-elles également à leur dévelop-

pement politique ? Entre 1980 et 2005, plus de 80 pays ont pris des mesures significatives en faveur de la démocratie, en particulier en Amérique latine et en Europe orientale. Pour cette raison, ces deux régions bénéficieront ici d'une attention particulière.

En Amérique latine, le nombre de démocraties — définies comme un régime dans lequel les dirigeants arrivent au pouvoir et s'y maintiennent à la suite d'élections libres — a atteint un record de plus de 80 pour cent en 1989, taux resté stable depuis. Les pays d'Europe orientale ont également connu un profond bouleversement de leurs régimes politiques : au cours des 20 dernières années, tous sont devenus des démocraties émergentes. Parallèlement, les flux de capitaux privés à destination des marchés émergents ont grimpé en flèche. Les banques privées internationales injectent des masses d'argent dans les marchés émergents par l'intermédiaire de leurs opérations de prêts, mais ce sont les IDE qui occupent la première place. La privatisation a offert des opportunités, et les banques internationales ont lourdement investi dans les marchés émergents. En Amérique latine, les banques étrangères — notamment espagnoles — ont énormément investi. En Europe centrale, les étrangers ont également acheté ou créé 80 pour cent des premières banques locales depuis la chute du communisme, avec une mention particulière pour les banques autrichiennes et belges. En Amérique latine comme en Europe centrale, les prêts internationaux des banques privées se sont multipliés.

## LA PRÉFÉRENCE DES BANQUES POUR LES DÉMOCRATIES ÉMERGENTES : HYPOTHÈSE ET ARGUMENTS

Pourquoi les banques préféreraient-elles les démocraties émergentes ? Pourquoi les démocraties émergentes offriraient-elles de bons débouchés ? Avant de prendre une décision, les banquiers analysent les fondamentaux d'un pays, notamment ses politiques budgétaire, monétaire et commerciale. Plus généralement, d'autres variables — comme la privatisation et la croissance — ont été identifiées comme des facteurs essentiels de l'activité et de l'installation des banques dans les pays étrangers. Tenant compte de toutes ces variables, ce chapitre s'intéresse aux jeunes démocraties, en commençant par leurs fondamentaux.

Des travaux empiriques mettent en évidence une relation complexe entre démocratie et politique budgétaire. Les hommes politiques démocratiquement élus sont censés être plus disposés à réduire les impôts et à augmenter les dépenses, creusant ce faisant les déficits budgétaires. Certaines études constatent l'absence de relation significative entre le degré de démocratie d'un pays et ses dépenses moyennes de sécurité sociale et d'éducation (Mulligan *et al.*, 2004). Beaucoup d'autres, plus récentes (Tavares et Wacziarg, 2001 ; Block, 2002 ; Block *et al.*, 2003 ; Keefer, 2005), indiquent — comme le suggèrent aussi Converse et Kapstein (2006) — que les jeunes démocraties tendent, dans un premier temps, à augmenter les dépenses publiques (les dépenses de fonctionnement

se multipliant les années des élections) avant de les réduire de manière durable. Brender et Drazen (2004) constatent aussi que les cycles budgétaires politiques sont très présents dans les seuls pays nouvellement démocratisés. Dans un échantillon de 68 démocraties, couvrant la période 1960-2001, des traces de cycles budgétaires apparaissent dans les quatre premières élections qui suivent la démocratisation. Ainsi, les besoins financiers des démocraties émergentes tendent à augmenter durant les toutes premières années de leur existence, ce qui les conduit à emprunter davantage et à devenir de bons clients potentiels des banques internationales.

Étant donné l'importance de la politique monétaire pour le bien-être économique des banques, il convient aussi de s'interroger sur les pratiques des jeunes démocraties en la matière. Plusieurs études montrent que les institutions démocratiques renforcent la qualité de la politique monétaire. Comme le soulignent Converse et Kapstein (2006), les jeunes démocraties obtiennent des résultats assez impressionnants en termes d'inflation : partant d'un taux moyen de 125 pour cent l'année de la transition démocratique, l'inflation des prix à la consommation retombe, en moyenne, à environ 50 pour cent dans les quatre années qui suivent. Ce schéma n'est cependant pas uniforme d'une région à l'autre. En Amérique latine, où l'hyperinflation a produit des effets dévastateurs, les taux d'inflation ont baissé mais sont néanmoins restés très élevés pendant les quatre ans qui ont suivi la transition démocratique : d'un taux moyen de 390 pour cent l'année de la transition, ils atteignent 123 pour cent quatre ans après, un niveau toujours fort et pénalisant pour les banques. Pour autant, la tendance plus générale caractérise les principaux bénéficiaires des prêts bancaires qui sont aussi les premiers pays de la région : en Argentine, au Brésil et au Mexique, l'inflation s'est sensiblement ralentie après les transitions démocratiques, en particulier après la phase de consolidation.

De bonnes politiques commerciales conduisent aussi à un regain d'activité bancaire, et en particulier des prêts, grâce aux crédits commerciaux et à l'exportation. Plusieurs études corroborent la théorie selon laquelle la démocratie augmente l'ouverture commerciale. Milner et Kubota (2005) montrent ainsi qu'un niveau supérieur de démocratie est corrélé à des régimes commerciaux plus libéraux, en particulier dans les démocraties les plus récentes des pays en développement. Ces conclusions sont cohérentes avec les résultats d'autres études attestant du lien significatif entre un degré supérieur de démocratie et des ratios échanges/PIB plus élevés. Dans leurs 114 cas de démocratisation entre 1960 et 2003, Converse et Kapstein (2006) ont constaté que ces ratios avaient augmenté de pratiquement 10 points de pourcentage au cours des trois années suivant les transitions démocratiques, passant d'un taux moyen de 59 pour cent l'année de la transition à 69 pour cent<sup>6</sup>.

Les privatisations par les jeunes démocraties semblent aussi favoriser un regain d'activité bancaire. Ces opérations sont extrêmement attrayantes pour les banques qui perçoivent des honoraires substantiels quand elles agissent en tant que conseils, ou qui octroient des prêts lucratifs quand elles financent les reprises par des opérateurs privés. Plusieurs études empiriques montrent que la démocratie est sensiblement et nettement associée à l'étendue des privatisations (voir Biglaiser et Danis, 2002, pour un bilan et une analyse). Les démocraties

privatisent davantage que les non-démocraties, et les jeunes démocraties sont particulièrement friandes de programmes de privatisation pour financer des demandes sociales croissantes. Les privatisations ont été particulièrement intenses dans les démocraties émergentes d'Amérique latine et d'Europe orientale. L'Amérique latine a représenté 55 pour cent des recettes totales des opérations de privatisation menées dans les pays en développement dans les années 1990, pour un montant de pratiquement 180 milliards de dollars (Chong et López de Silanes, 2004).

Toutes ces fondamentaux, mais plus spécifiquement les politiques budgétaire et commerciale, tendent à inciter les banques à prêter davantage aux démocraties naissantes. Les résultats sont plus mitigés pour la politique monétaire. La vague des privatisations, particulièrement forte dans les démocraties émergentes, donne aussi de bonnes raisons aux banques d'appuyer un surcroît d'activités de prêt. Dans les jeunes démocraties, la croissance est aussi plus rapide les premières années suivant la transition, comme le montrent Rodrik et Wacziarg (2005). À partir d'un large échantillon de 154 pays, ils constatent que les cinq premières années suivant une transition démocratique, la croissance économique est nettement plus vive et les taux beaucoup moins volatils.

Ces conclusions sur la croissance ne sont pas forcément aussi limpides qu'elles ne le paraissent à première vue. Le lien entre démocratie et performance économique reste ténu. La littérature théorique et empirique se divise quant aux effets de la démocratie sur la croissance. Certains chercheurs remettent en cause les théories du « développement », arguant que la démocratie a un effet incertain et statistiquement non significatif sur la croissance économique (Przeworski *et al.*, 2000)<sup>7</sup>. D'autres prétendent, à propos de l'impact de la transition démocratique sur le développement économique, que c'est le développement économique qui ouvre davantage la voie à une éventuelle transition vers la démocratie (Boix et Stokes, 2003 ; Boix, 2003). D'autres encore concluent que les transitions vers la démocratie ne sont pas plus probables dans un pays plus développé (le développement étant mesuré par le revenu par habitant ; Przeworski, 2004c). Feng (2003) parvient à la même conclusion, en s'appuyant sur de vastes échantillons de pays et sur de longues périodes, qui montre que l'impact de la démocratie sur la croissance n'est pas statistiquement significatif. Néanmoins, il constate aussi que la démocratie politique a un effet visible sur l'investissement privé. Une moindre instabilité politique et une moindre incertitude des politiques publiques ont un impact positif sur l'économie.

D'autres chercheurs encore ont établi des liens solides entre démocratie et croissance, et entre qualité des institutions et croissance à long terme (Acemoglu *et al.*, 2005 ; Persson et Tabellini, 2003 ; Persson, 2004), où ils ont trouvé des effets positifs de la démocratie et surtout de l'État de droit sur la performance économique (Rigobón et Rodrik, 2004). Cependant, la relation entre démocratie et État de droit n'est pas systématique, comme l'illustre l'Amérique latine où les transitions démocratiques ont eu lieu sans consolidation de l'État de droit. Faute de systèmes judiciaires efficaces, la démocratie n'a souvent pas pu atteindre son apogée, la consolidation de l'État de droit (Malone, 2003), alors qu'il s'agit d'un déterminant essentiel des flux de capitaux privés vers les marchés émergents.



Les performances en termes de croissance s'améliorent après une transition démocratique. En outre, la croissance semble plus stable sous un régime démocratique que sous un régime autoritaire. À partir d'un échantillon de 40 pays dont il compare les performances économiques avant et après leur transition démocratique au cours des 40 dernières années, Shen (2002) montre que le taux de croissance moyen sur dix ans est d'un demi-point supérieur après l'avènement de la démocratie. Le taux de croissance moyen sur cinq ans est encore plus élevé, d'un point de pourcentage. Plus de 60 pour cent des pays de son échantillon ont vu leur croissance s'accélérer après la transition démocratique. Rodrik et Wacziarg (2005) estiment aussi que les grandes transitions démocratiques ont un effet positif sur la croissance économique à court terme, et qu'elles tendent à aller de pair avec une baisse de la volatilité de la croissance. Leurs recherches, basées sur un vaste échantillon de pays et portant sur une longue période (1950-2000), confirment que les pays à faible revenu, en particulier, ont connu un boum de la croissance à court terme après leur transition démocratique.

Papaioannou et Siourounis (2004) parviennent à une conclusion similaire en analysant l'évolution de la croissance du PIB avant et après les démocratisations permanentes des années 1960-2000. Si l'on en croit leurs estimations, la démocratisation entraîne une augmentation moyenne de 0.7 à 1.0 pour cent de la croissance réelle par habitant. La démocratisation s'accompagne non seulement d'une croissance supérieure mais aussi de taux de croissance moins volatils, ce qui confirme des recherches antérieures (Rodrik, 1997 et 1999). L'effet positif de la démocratisation sur la volatilité de la croissance est encore plus fort dans le cas de pays très instables, comme ceux d'Amérique latine.

Persson et Tabellini (2005a) ont mené une recherche décisive mettant en évidence le rôle d'accélérateur de croissance de la démocratisation et, partant, son intérêt pour les activités bancaires. À partir de recherches antérieures et complémentaires (Persson, 2004 ; Persson et Tabellini, 2004 ; Persson et Tabellini, 2005b) et en envisageant différentes formes de démocratie, ces auteurs montrent que le fait de devenir une démocratie accélère la croissance d'un pays de 0.75 point. Avec un taux de convergence estimé de 6 pour cent par an, ils montrent aussi que l'effet à long terme sur le revenu par habitant est de 12.5 points. Ces résultats sont tirés d'un très large échantillon d'environ 150 pays et 120 changements de régime entre 1960 et 2000. Ils sont conformes aux études précédentes (Papaioannou et Siourounis, 2004). Un autre résultat révèle que la croissance dans les nouvelles démocraties présidentielles est en moyenne supérieure de 1.5 point à celle des nouvelles démocraties parlementaires. C'est là un constat particulièrement intéressant pour les pays d'Amérique latine, où dominent les régimes présidentiels.

D'autres facteurs, davantage liés à la qualité des institutions et à la production de biens publics, pourraient être pertinents pour expliquer l'augmentation des prêts bancaires dans les pays nouvellement démocratisés. Les démocraties ont plus d'incitations à fournir des avantages aux citoyens que les autocraties. Elles tendent à être bien plus transparentes que les non-démocraties, diffusant plus d'informations sur la collecte des impôts (Buono de Mesquita *et al.*, 2003). S'appuyant sur une vaste étude empirique recherchant les données absentes des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, Rosendorff



et Vreeland (2004) ont pu constater que les données manquantes sont en fait corrélées au régime, ce qui prouve que les démocraties sont nettement plus transparentes que les non-démocraties. Cette remarque est essentielle : les institutions qui importent pour le développement économique sont, au final, celles qui incitent les gouvernements à réduire les impôts sur le revenu, à tenir les dirigeants comptables de leurs résultats, et à communiquer sur les politiques publiques. Ce faisant, elles permettent aux citoyens bien informés de sanctionner toute mauvaise conduite (Przeworski, 2004b ; Benhabib et Przeworski, 2004). Sans surprise, les investisseurs directs étrangers (y compris les banques internationales) tendent à préférer les pays plus transparents (Mody *et al.*, 2003) où, par exemple, les coûts de transaction liés à la corruption seront moindres.

De solides arguments économiques, déjà testés empiriquement, permettent donc d'expliquer une préférence potentielle politique des banques pour les démocraties émergentes. La validation empirique de cette préférence reste toutefois sujette à caution.

## BANQUES ET DÉMOCRATIES ÉMERGENTES

La proximité et des facteurs culturels semblent faire partie des variables sous-tendant ces orientations des flux bancaires. Le PIB, la population, la superficie, les taux d'intérêt et même les niveaux de corruption font partie des autres déterminants fondamentaux (Papaioannou, 2004). Nous ne nous intéresserons pas à ces variables mais tenterons de voir si des facteurs politiques peuvent faire la différence dans l'octroi de fonds par les banques internationales. Pour ce faire, nous utiliserons comme variable l'année de la transition démocratique, le degré de démocratisation, la stabilité de la politique économique, la stabilité des ministères et les différences entre régimes présidentiels des différents pays émergents.

Comme l'ont souligné de nombreux chercheurs, l'analyse de la démocratisation et des flux bancaires privés soulève un certain nombre de points de méthodologie. La disponibilité des données en fait partie, tout comme les mesures utilisées pour la collecte. La plupart des séries actuelles présentent des faiblesses — disponibilité des données mais, surtout, hypothèses, concepts et définitions qui les sous-tendent. Une interrogation fondamentale concerne la causalité. Les capitaux des banques privées peuvent affluer vers les démocraties émergentes juste parce que des fenêtres d'opportunité — comme les privatisations — se sont brusquement ouvertes. Les banques peuvent se précipiter vers les démocraties émergentes, non pas parce que ce sont des démocraties mais parce qu'elles privatisent leurs banques.

Les démocraties — du moins en Amérique latine — ont affiché une forte propension à privatiser pendant les dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle. Elles ont eu tendance à privatiser totalement leurs actifs, alors que les autocraties tentaient de conserver le contrôle de leurs économies. Ce qui explique pourquoi, comme le montrent Giavazzi et Tabellini (2004), libéralisation politique et libéralisation

économique sont étroitement liées. Elles se nourrissent l'une l'autre au point que l'on a du mal à déterminer le sens de la relation de causalité. Cependant, une analyse du calendrier des différents événements indique que ce sont probablement les réformes politiques qui initient les réformes économiques. La démocratisation semble conduire à la libéralisation économique, celle-ci se renforçant progressivement dans les années qui suivent la transition vers la démocratie. Ce qui tendrait à prouver que les évolutions politiques induisent la libéralisation économique et non l'inverse, surtout en Amérique latine où, dans la plupart des cas, la libéralisation politique a eu lieu avant la privatisation des banques<sup>8</sup>.

La première approche de la question « Les banques préfèrent-elles la démocratie dans les marchés émergents ? » analyse la corrélation entre les séries de données de la BRI et les bases de données politiques, à l'aide de la classification standard de la démocratie de Przeworski *et al.* (2000)<sup>9</sup>. Deux séries indiquent le niveau de démocratisation : la première, baptisée « consolidation de la démocratie » est due à Schmitter et Schneider (2004). Elle évalue dans quelle mesure la démocratie se consolide ou non. Elle fournit des données annuelles pour toute une série de pays. Plus la valeur est importante, plus la démocratie est profondément ancrée. La seconde, plus fréquente dans les textes économiques, est le « score de démocratie » de Polity IV. Elle mesure les degrés existants de démocratie des pays. C'est aussi une série annuelle qui va de zéro à dix : plus un pays est proche de dix, plus sa démocratisation est avancée — et vice versa. L'année de la transition démocratique de chaque pays est aussi un indicateur utile pour voir si les flux bancaires ont augmenté après la transition.

Une augmentation des indicateurs de la démocratie a un impact positif sur les entrées de créances privées étrangères même si, dans certains pays, on observe un décalage de deux à trois ans. Ce schéma est particulièrement important en Amérique latine, région où les transitions démocratiques de ces dix dernières années ont été les plus impressionnantes — avec l'Europe orientale (pour plus de détails, voir Rodriguez et Santiso, 2007).

Comment la transition démocratique affecte-t-elle les flux bancaires privés ? En prenant pour référence l'année de la transition, on peut observer les taux de croissance des flux bancaires avant et après. Les résultats sont étonnants (Rodriguez et Santiso, 2007). Le taux annuel de croissance de ces flux dans les trois années qui ont précédé la transition démocratique s'établit à une moyenne de 1.04 pour cent. Dans les trois années qui suivent la transition, ce taux s'accélère à une moyenne de 4.37 pour cent. Pendant les trois années qui ont précédé la transition et pour les seuls pays d'Amérique latine, la croissance annuelle moyenne était négative, à -1.53 pour cent. Elle est passée à 4.28 pour cent pendant les trois années suivant la transition ! De toute évidence, en tout cas en Amérique latine, les banquiers raffolent des nouvelles démocraties émergentes et augmentent les prêts à leur intention. Une transition vers la démocratie tend à favoriser les flux des banques étrangères. Par ailleurs, les emprunteurs émergents ont eu plus facilement accès aux prêts des banques privées étrangères une fois estampillés « démocratiques ».

On peut considérer cette préférence des banquiers pour la démocratie sous un autre angle, celui de la qualité des régimes politiques issus de ces transitions démocratiques. Une fois la démocratie installée, les banques étrangères tiennent-elles compte de la qualité ou, pour le formuler autrement, réagissent-elles aux pannes de la démocratie à l'échelle micro ? Une panne démocratique est en général associée à l'effondrement de la démocratie (Linz, 1978). De fait, aucun pays d'Amérique latine n'a connu un tel effondrement depuis les années 1980, mais les discussions vont bon train quant à la qualité de ces démocraties. Ainsi, les « démocraties délégatives » ont été critiquées pour leur réseau contraignant et impuissant d'institutions étatiques dont le rôle est de contrôler les abus de pouvoir de l'exécutif. Dans la lignée de Barndt (2003) cependant, on peut avancer que les pannes de la démocratie interviennent non seulement au niveau macro mais aussi au niveau micro. Sur le continent, on ne compte plus les « offensives du pouvoir exécutif ». Il s'agit d'événements où un président élu tente de limiter l'accès de certains individus au pouvoir politique, en les empêchant temporairement d'exploiter les attributs constitutifs de la démocratie, censés être incarnés par le régime. Finalement, ces offensives de l'exécutif correspondent à des tentatives de la part des présidents en place de démanteler la démocratie au niveau micro — à l'instar de ce qui s'est passé en Bolivie en 1999 (exemple tiré de Barndt), où Banzer a tenté de mâter une révolte paysanne en enfermant ses leaders et en limitant le droit de réunions publiques.

En s'appuyant sur des données relatives aux offensives de l'exécutif depuis le démarrage de la troisième vague de démocratisation dans la région (début des années 1980) pour dix pays, Barndt rend compte de 204 observations et de plus de 120 cas avérés. Tous les pays, à l'exception du Chili, ont connu au moins un cas avéré et plusieurs en ont connu plus de dix. Le tableau 4.1. vient confirmer que les banques étrangères semblent indifférentes à ces offensives de l'exécutif : elles tendent à augmenter leurs prêts quelle que soit l'occurrence des micro-pannes de la démocratie.

**Tableau 4.1. Offensives de l'exécutif et présence des banques étrangères en Amérique latine**

Offensives du pouvoir exécutif		Présence des banques étrangères (% dans le total des actifs bancaires)			
Pays	Période analysée	% d'années pays avec au moins un assaut	1990	2005	Augmentation
Argentine	1983-2002 (20 ans)	30	10	61	51
Bolivie	1982-2002 (21 ans)	19			
Brésil	1985-2002 (18 ans)	38	6	49	43
Chili	1990-2002 (13 ans)	0	19	62	43
Colombie	1979-2002 (25 ans)	88	8	34	26
Équateur	1979-2002 (25 ans)	58			
Mexique	1979-2002 (25 ans)	n.a.	0	90	90
Paraguay	1989-2002 (14 ans)	28			
Pérou	1980-2002 (25 ans)	87	4	61	57
Uruguay	1985-2002 (18 ans)	11			
Venezuela	1979-2002 (25 ans)	42	1	59	58

Source : calculs des auteurs (2006) sur la base de Barndt (2003) pour les données relatives aux offensives contre la démocratie ; Clarke *et al.* (2004) ; et estimations des auteurs pour les données relatives à la part des banques étrangères dans le total des actifs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/333888474370>

## BANQUES ET INSTABILITÉ DES POLITIQUES DANS LES DÉMOCRATIES ÉMERGENTES

Puisque les banquiers préfèrent les démocraties émergentes, nous allons nous intéresser ici non plus aux régimes politiques mais à la stabilité des politiques publiques — pour voir si les banquiers la privilégient elle aussi. De l'avis général, les banques n'aiment pas le risque et tendent, en général pour de bonnes raisons, à éviter les pays politiquement instables. L'instabilité a effectivement un impact économique négatif particulier sur la croissance, les niveaux d'en-

dettement, les déficits budgétaires, et les taux d'inflation. Lorsqu'elles pèsent le risque, les banques sont rebutées par l'instabilité politique qui, en général, augmente l'instabilité des politiques publiques, laquelle provoque des effets néfastes sur la croissance et décourage l'investissement privé. Pourtant, les banques ne semblent pas sensibles à toutes les formes d'instabilité. Elles sont relativement neutres vis-à-vis de l'instabilité démocratique qui ne les a pas empêchées d'investir, au cours des dernières décennies, dans les démocraties émergentes d'Amérique latine.

L'Amérique latine est réputée être l'une des régions du monde les plus instables politiquement. Entre 1945 et 2000, elle a connu 160 transitions politiques — d'un régime non démocratique à un régime démocratique et vice versa<sup>10</sup>. Elle abrite moins de 10 pour cent des pays de la planète mais a connu plus de 35 pour cent des transitions politiques sur la période, soit une moyenne de trois transitions par pays. Par comparaison, les pays d'Asie du sud n'ont connu que 1.4 transition chacun pendant la même période (Cheibub, 2003). Le Pérou (qui n'est pas le pays le plus instable d'Amérique latine, loin s'en faut) a vécu de fréquents changements politiques impliquant non seulement les acteurs du jeu politique, mais le jeu lui-même et ses règles. Depuis son indépendance en 1821, il a déjà connu 13 constitutions et 108 gouvernements, dont seulement 19 ont été élus et neuf sont allés au terme de leur mandat. Ces 20 dernières années, la démocratie a refait surface, avec trois présidents constitutionnels élus entre 1980 et 1992 ; un régime semi-autoritaire entre 1992 et 2001 ; et un régime totalement démocratique avec deux présidents constitutionnels depuis 2001 (Moron et Sanborn, 2006).

Les démocraties d'Amérique latine tendent à se stabiliser avec le temps. L'instabilité des politiques est mesurée par l'indice de stabilité de la politique économique. Cet indice s'inspire de l'indice de liberté économique dans le monde du Fraser Institute (indice EFW, d'après l'indice de Freedom House), utilisé notamment par Tommasi (2005). Une analyse graphique (Rodriguez et Santiso, 2007) des créances étrangères par pays rapportées à l'indice de stabilité de la politique économique, fait apparaître une forte corrélation entre les deux séries : plus la stabilité économique est grande, plus le flux de créances étrangères est important.

Dans l'analyse des changements démocratiques et des flux bancaires, des effets possibles sur les créances étrangères ont été observés surtout après de brusques variations de l'indicateur (comme lors de transitions). Les flux bancaires sont plus sensibles à la stabilité politique ; des variations moins abruptes de l'indice ont également un impact sur eux. Le tableau 4.2. fait apparaître les corrélations des indicateurs de démocratie et de l'indice de stabilité de la politique économique avec les créances étrangères. D'une manière générale, ces corrélations sont fortes avec l'indice de stabilité et moins marquées avec les indicateurs de démocratie. Chaque corrélation couvre les 30 pays figurant dans la base de donnée pour les périodes où les données étaient disponibles. L'Algérie fait figure d'exception : non seulement le résultat général n'est pas confirmé mais en outre, une stabilité supérieure de la politique économique est corrélée à des flux moindres.

**Tableau 4.2. Corrélation entre créances étrangères et l'indice de stabilité de la politique économique (EFW), l'indice de consolidation de la démocratie (CoD) et le score de démocratie (DS)**

Créances étrangères	EFW 1985-2004	CoD 1984-2000	DS 1984-2004
Fédération de Russie	0.92	0.90	0.75
Inde	0.90	---	---
Pologne	0.87	0.48	0.50
Pérou	0.86	0.24	0.25
Brésil	0.85	0.46	0.22
Paraguay	0.80	---	---
Turquie	0.80	0.86	0.10
Grèce	0.79	0.51	0.27
Roumanie	0.78	0.40	0.49
Hongrie	0.76	0.54	0.34
Portugal	0.76	0.57	---
Slovénie	0.76	0.67	0.50
République tchèque	0.74	0.71	0.52
Chine	0.73	---	---
Venezuela	0.71	---	0.30
Ukraine	0.71	0.83	0.57
Maroc	0.71	0.88	---
Slovaquie	0.70	0.64	0.66
Colombie	0.69	---	-0.73
Tunisie	0.69	-0.30	0.59
Chili	0.68	0.57	0.53
Mexique	0.66	0.70	0.83
Argentine	0.66	0.77	0.07
Guatemala	0.65	0.90	0.86
Espagne	0.64	0.08	---
Uruguay	0.48	0.72	0.35
Bolivie	0.45	0.49	0.06
Bulgarie	-0.01	-0.28	-0.08
Nicaragua	-0.77	0.13	-0.24
Algérie	-0.95	-0.47	-0.54

Note : Les données EFW sont celles du Fraser Institute ; les données CoD, celles de Schmitter et Schneider et les données DS, celles de Polity IV.

Source : BRI ; Fraser Institute ; Schmitter et Schneider (2004) ; et Polity IV.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/334008422137>

## FLUX BANCAIRES ET STABILITÉ POLITIQUE DANS LES DÉMOCRATIES ÉMERGENTES

Nous analyserons ici les flux bancaires vers les pays d'Amérique latine, et leur possible relation avec la stabilité des cabinets des ministres et des gouverneurs. Comme nous l'avons vu, les banques tendent à augmenter leur activité dans la région, en multipliant les opérations de prêt avec le retour de la démocratie et ce, malgré le long passé d'instabilité politique de la région. L'instabilité des régimes politiques a pratiquement disparu depuis la troisième vague de démocratisation, au sens où aucune panne majeure de la démocratie n'a été observée. Cette situation contraste vivement avec celle de la période antérieure marquée par les multiples coups d'État et autres tentatives réussies de faire tomber les gouvernements en place par des actions illégales et parfois violentes : on en décompte plus de 70 rien que pour les 50 dernières années du 20<sup>e</sup> siècle, et pratiquement une par an entre les années 1800 et les années 1970. Cela ne signifie pourtant pas que l'instabilité politique a disparu. Des événements courants comme les élections, les remaniements ministériels ou les crises politiques se produisent. Quel impact une telle instabilité démocratique, de telles évolutions au sein d'un régime démocratique peuvent-elles avoir sur les flux bancaires ?

Les renouvellements ministériels permettent de mesurer l'instabilité politique de la démocratie : combien de fois la composition d'un cabinet a-t-elle changé pendant le mandat du gouvernement (Huber et Martínez-Gallardo, 2003) ? Une série de données élaborée par Martínez-Gallardo (2004) enregistre, dans les limites des ressources disponibles, les changements de composition des cabinets ministériels de sept pays d'Amérique latine entre 1988 et 2000. Sont pris en compte les cessations de mandat (des ministres démissionnent et quittent le gouvernement) et les remaniements (les ministres passent d'un portefeuille à l'autre). Tous ces changements interviennent donc selon les règles du jeu démocratique.

L'instabilité démocratique ainsi définie a été assez profonde en Amérique latine, avec des écarts sensibles d'un pays à l'autre et d'un mandat présidentiel à l'autre. À la fin du mandat de quatre ans du président Figueres (1994-98), au Costa Rica, 15 de ses 25 ministres originels occupaient toujours le même poste, alors qu'en Colombie, seulement deux ministres nommés originellement par le président Ernesto Samper (1994-98) siégeaient toujours au gouvernement (et avaient changé de portefeuille). Les ministres du cabinet de Figueres ont passé en moyenne 35 mois au pouvoir, contre moins de la moitié (15 mois) pour leurs collègues colombiens.

La stabilité ministérielle des pays couverts par la série de données (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela) varie également en termes de remaniements et de démissions. Les remaniements ont été nettement moins fréquents que les démissions : ils représentent moins de 10 pour cent des mouvements enregistrés. Les changements brusques (démissions) ont été plus fréquents. La fréquence relative des remaniements varie aussi d'un pays à l'autre, de seulement 4 pour cent des mouvements en Colombie et en Équateur à 8-11 pour cent dans la

plupart des pays (Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica, Paraguay, Pérou et Venezuela), 12 pour cent au Mexique, 14 pour cent en Uruguay et jusqu'à 21 pour cent en Argentine<sup>11</sup>.

Les changements de portefeuille doivent avoir un certain impact sur les flux bancaires, dans la mesure où ils peuvent affecter la qualité des politiques démocratiques et la performance des gouvernements. Les cabinets ministériels sont toujours plus stables dans les situations de croissance supérieure et de sécurité publique plus constante. Les changements de cabinet sont, d'une manière ou d'une autre, une réponse politique aux chocs. Les ministres peuvent être changés par suite d'une évolution de la stratégie présidentielle, sous l'effet de la pression de l'opposition ou du fait de chocs externes (comme les crises financières). L'exemple caractéristique est celui du départ du ministre des Finances après des troubles financiers ou une crise économique. Un choc politique peut pousser un parti à quitter la coalition au pouvoir, forçant les ministres membres de ce parti à abandonner l'exécutif. Les portefeuilles ainsi libérés peuvent être confiés à des hommes politiques ou des technocrates issus du cabinet, afin d'atténuer les effets du changement. Ainsi, au Mexique après la dévaluation de 1994, le président Zedillo a remplacé son ministre des Finances par un membre du cabinet pour tenter (sans succès) de surmonter la crise (Santiso, 1999).

Les banquiers semblent indifférents à la couleur politique des gouvernements en place — du centre, de gauche et d'extrême-droite — et au fait qu'ils détiennent une majorité absolue ou doivent composer avec d'autres partis. Ils affichent la même indifférence à l'égard de l'instabilité politique mesurée par les renouvellements au sein des cabinets (tableau 4.3.). La corrélation entre créances étrangères, d'une part, et stabilité ministérielle et durée de vie moyenne des ministres en place, d'autre part, est non significative (respectivement 0.10 et 0.06 pour cent). Les flux bancaires semblent tout bonnement insensibles au renouvellement mesuré par la durée passée dans un cabinet ministériel.

Un exercice économétrique vérifie et confirme ces résultats (tableau 4.4.). Plusieurs études empiriques analysent les déterminants des flux bancaires (Papaioannou, 2004). L'objectif ici est plus simple : il s'agit de vérifier les conclusions précédentes sur les variables politiques, en employant un autre outil. L'analyse s'appuie sur des données de panel couvrant 29 pays sur la période 1984-2004 (fréquence annuelle). Les variables indépendantes pour les flux bancaires sont économiques (PIB, population, variables de substitution pour le capital humain et taux d'intérêt) et politiques (indicateurs CoD, DS et EFW, plus stabilité ministérielle et composition du gouvernement).

Les créances étrangères, subordonnées au PIB et à la population, ont aussi une corrélation positive avec le degré de démocratisation du pays récipiendaire. Les résultats sont confirmés par les indicateurs CoD (tableau 4.4.) et DS. L'indicateur EFW influence aussi les flux financiers, mais les résultats sont moins fiables puisque les données ne sont disponibles qu'à cinq ans d'intervalle pour la période 1985-2000, et donc les informations sont plus rares. Un pays reçoit davantage de financement quand son PIB et sa population augmentent ; quand il a reçu davantage de fonds l'année précédente ; quand il connaît à la fois une démocratisation supérieure et une plus grande stabilité de la politique économique. La stabilité ministérielle et la composition des gouvernements ou des banques ne semblent pas être déterminantes, ni d'ailleurs les taux d'intérêt ou le capital humain.



**Tableau 4.3. Créances étrangères et stabilité ministérielle en Amérique latine**

		Présidence (mois compris)	Créances étrangères (% du total Amérique latine)	Stabilité des ministres (% du total)	Durée moyenne des mandats ministériels (en mois)
Argentine	Menem	<i>Juil-89/Avr-95</i>	14.73	53.45	46
	Menem 2	<i>Mai-95/Nov-99</i>	18.35	34.48	28
	De la Rúa	<i>Déc-99/Déc-01</i>	17.34	31.03	22
Bolivie	Zamora	<i>1989/1993</i>	00.12	32.50	27
	de Lozada	<i>1993/1997</i>	00.16	32.50	33
	Banzer	<i>1997/2001</i>	00.42	42.50	39
Brésil	Collor	<i>Jan-90/92</i>	29.52	21.88	29
	Franco	<i>92/Déc-94</i>	28.83	42.71	44
	Cardoso	<i>Jan-95/Déc-98</i>	31.39	31.25	30
	Cardoso 2	<i>Jan-99/Déc-02</i>	25.87	20.83	20
Chili	Alwyn	<i>Déc-89/Déc-93</i>	06.36	37.29	22
	Frei	<i>Jan-94/Déc-99</i>	08.63	55.93	41
	Lagos	<i>Jan-00/...</i>	09.03	23.73	16
Colombie	Gaviria	<i>Juin-90/Mai-94</i>	03.47	35.78	42
	Samper	<i>Juin-94/Mai-98</i>	04.60	45.87	59
	Pastrana	<i>Juin-98/Mai-00</i>	04.17	29.36	32
Équateur	Borja	<i>Aou-88/Juil-92</i>	01.87	18.10	23
	Duran	<i>Aou-92/Juil-96</i>	01.25	28.45	38
	Bucaram	<i>Aou-96/Jan-97</i>	01.07	12.07	14
	Alarcon	<i>Fév-97/Juil-98</i>	00.98	16.38	19
	Mahuad	<i>Aou-98/Jan-00</i>	00.75	18.97	25
	Noboa	<i>Fév-00/Déc-02</i>	00.34	15.52	18
Mexique	Salinas	<i>Jan-88/Déc-93</i>	27.27	41.98	40
	Zedillo	<i>Jan-94/Déc-00</i>	23.60	41.98	37
	Fox	<i>Jan-01/Act</i>	38.21	22.22	19
Paraguay	Rodrigues	<i>1954/1993</i>	00.33	26.98	20
	Wasmosy	<i>1993/Mar-98</i>	00.40	36.51	26
	Cubas Grau	<i>Avr-98/Mar-99</i>	00.34	17.46	11
	Gonzales Macchi	<i>Avr-99/Aou-03</i>	00.30	23.81	16
Pérou	Fujimori	<i>Avr-90/Mar-95</i>	01.41	44.90	57
	Fujimori 2	<i>Avr-95/Mar-00</i>	02.88	51.02	61
	Paniagua	<i>Avr-00/Juil-01</i>	02.97	13.27	14
Uruguay	Lacalle	<i>Avr-90/Mar-95</i>	01.52	53.70	36
	Sanguinetti 2	<i>Avr-95/Mar-00</i>	01.58	38.89	23
	Battle	<i>Avr-00/Act</i>	01.09	25.93	15
Venezuela	Perez	<i>Jan-89/Mai-93</i>	09.66	36.92	60
	Velasquez	<i>Juin-93/Juil-94</i>	08.53	13.08	19
	Caldera	<i>Aug-94/Déc-98</i>	04.66	33.85	47
	Chavez	<i>Jan-99/Juin-00</i>	04.55	18.46	38
	Chavez 2	<i>Aou-00/Act</i>	03.94	10.77	22

Source : D'après BRI et Martínez-Gallardo (2004).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/334023154231>

**Tableau 4.4. Déterminants des créances étrangères**

Créances étrangères (FC)			
	Log_FC		Log (FC)
<b>Log_GDP</b>	0.792 (0.078)*	<b>Log_FC (-1)</b>	0.393 (0.022)*
<b>Log_Population</b>	0.712 (0.325)*	<b>Log_GDP</b>	0.307 (0.067)*
<b>DS</b>	0.034 (0.012)*	<b>Log_Population</b>	0.855 (0.265)*
<b>Constant</b>	-9.44 (5.23)	<b>DS</b>	0.03 (0.01)*
		<b>Constant</b>	-11.46 (4.26)*
<b>R - sq</b>	0.776	<b>R - sq</b>	0.844
<b>Obs.</b>	483	<b>Obs.</b>	463
<b>Groups</b>	26	<b>Groups</b>	26

Créances étrangères (FC)			
	Log_FC		Log (FC)
<b>Log_GDP</b>	0.372 (0.089)*	<b>Log_GDP</b>	1.206 (0.14)*
<b>Log_Population</b>	1.123 (0.495)	<b>Log_population</b>	0.268 (0.42)*
<b>CoD</b>	0.035 (0.013)*	<b>EFW</b>	0.103 (0.045)*
<b>Constant</b>	-13.22 (7.99)	<b>Constant</b>	-5.179 (6.92)
<b>R - sq</b>	0.642	<b>R - sq</b>	0.561
<b>Obs.</b>	336	<b>Obs.</b>	206
<b>Groups</b>	24	<b>Groups</b>	27

Estimations à effets fixes

\*Seuil de significativité à 5%

Log\_FC(-1) est la variable retardée d'une période des créances étrangères.

*Note* : EFW stands for Economic Freedom of the World (Fraser Institute data); CoD Consolidation of Democracy data (Schmitter and Schneider data); and DS Democracy Score (Polity IV data). We show the standard deviation in brackets.

*Source* : IMF, IFS, World Bank, The Fraser Institute, Polity IV, and Schmitter and Schneider.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/334038805500>

## CONCLUSION

Les banques sont disposées à augmenter leurs prêts aux nouvelles démocraties émergentes. Elles préfèrent aussi les démocraties émergentes dotées de politiques stables, mais paraissent insensibles à l'instabilité politique des démocraties. Cette préférence pour les démocraties émergentes est particulièrement frappante dans des régions comme l'Amérique latine et l'Europe orientale, où les transitions démocratiques se sont multipliées au cours des 20 dernières années. Les prêts bancaires transfrontaliers tendent à augmenter dans les années qui suivent la chute d'un régime autoritaire.

De saines raisons économiques expliquent cette préférence des banques internationales pour les démocraties émergentes. De bonnes politiques budgétaires et monétaires ainsi que la qualité des institutions de ces démocraties émergentes sont propices aux activités bancaires. Cette préférence reste à vérifier pour d'autres flux — IDE, investissements de portefeuille et prêts des institutions publiques (à l'image des BMD). Pour certains, les marchés financiers ne récompensent pas particulièrement les démocraties : on n'observe pas, en effet, de différence marquante dans les taux d'intérêt versés par les démocraties et les non-démocraties des marchés émergents<sup>12</sup>.

Les préférences des banquiers pourraient résider plutôt dans des considérations morales et économiques, comme nous le laissons entendre au début de ce chapitre. Les banques pourraient préférer prêter aux démocraties émergentes non seulement parce que c'est une bonne opération d'un point de vue économique, mais aussi parce que c'est une bonne opération d'un point de vue moral, un véritable engagement à soutenir la démocratie, la liberté et l'ordre public juste, puisque « tout ce qui vit » est à la Recherche d'un monde meilleur ainsi que l'envisageait le philosophe anglo-autrichien Karl Popper dans son recueil d'essais et de conférences à propos de la nécessité d'une nouvelle éthique professionnelle.

## NOTES

1. La situation reste la même pour les actifs : les actifs bancaires vis-à-vis de pays de l'OCDE représentent 37 pour cent du PIB mondial, contre moins de 3 pour cent vis-à-vis des économies émergentes.
2. Dans sa première étude des préférences des multinationales en termes de régime politique, Rodrik (1997) a régressé un indicateur de la démocratie sur la valeur des investissements de filiales à participation américaine majoritaire à l'étranger et constaté que les pays aux droits démocratiques moins affirmés tendaient à attirer moins de capitaux américains. Deux études ont développé ces données, l'une portant sur 62 économies émergentes dans les années 1990 (Harms et Ursprung, 2002) et l'autre sur 69 économies de marché en développement et émergentes entre 1972 et 1999 (Busse, 2003). Les deux indiquent qu'en moyenne, les IDE par habitant sont supérieurs dans les pays démocratiques (mais cette relation positive ne s'applique pas toujours, notamment pendant les années 1970).
3. Les multinationales semblent aussi préférer investir dans des pays dirigés par des gouvernements de gauche. Une étude menée sur un échantillon de 48 pays développés et en développement montre que l'appartenance politique du dirigeant d'un pays, quand celui-ci fait partie de la droite, a un effet statistiquement significatif sur la quantité d'IDE entrant dans le pays. Les pays dirigés par des partis de gauche tendent à bénéficier de davantage d'IDE (Martin Pinto, 2003), parce qu'ils sont perçus comme plus disposés à encadrer les conflits et les revendications sociales.
4. Nous ne considérons pas ici le rôle politique des banquiers internationaux à titre individuel. Les récits de leurs implications politiques dans les pays développés et en développement sont l'objet d'une abondante littérature allant de biographies historiques aux sagas sur les fondateurs et les familles Warburg, Rothschild et JP Morgan, en passant par des travaux académiques plus larges. Se reporter par exemple à la biographie du grand Morgan par Strouse (1999) et aux travaux de Carosso (1987), Ferguson (1998) et Sampson (1982).
5. Wellons (1987) a analysé l'explosion de la « dette souveraine » pendant les années 1970, concomitante au recyclage des pétrodollars dans les pays en développement. Il a constaté que les prêts exagérés aux emprunteurs souverains de pays en développement s'appuyaient sur un sentiment profondément ancré chez les grandes banques commerciales internationales des pays de l'OCDE, convaincues que leurs gouvernements n'allaient pas autoriser ces clients à ne plus rembourser leurs emprunts.
6. D'autres travaux (López-Córdoba et Meissner, 2005) trouvent une relation positive entre l'ouverture commerciale et la démocratie depuis 1895. L'impact de l'ouverture par région fait apparaître quelques variations et les auteurs indiquent que les exportateurs de matières premières et de pétrole ne semblent pas devenir plus démocratiques en augmentant ces exportations.

Si l'impact de la démocratie sur l'ouverture commerciale semble puissant, l'impact des échanges sur la démocratie fait lui l'objet de discussions. Rigobón et Rodrik (2004) parviennent à des résultats totalement différents de ceux de López-Córdoba et Meissner, alors que Papaioannou et Siourounis (2005) trouvent un impact bien plus faible de l'ouverture commerciale sur la démocratie.

7. Pour une analyse critique de la littérature sur le nouvel institutionnalisme, voir Przeworski, 2004a.
8. Dans le classement de Giavazzi et Tabellini, tous les pays d'Amérique latine à l'exception du Chili, du Mexique et du Pérou, ont libéralisé leur économie avant et après avoir vécu une libéralisation politique. On peut toutefois discuter du calendrier fixé à la libéralisation politique comme à la libéralisation économique. Au Mexique par exemple, la démocratisation permanente date de 1994 alors que de nombreux chercheurs estiment que la démocratisation totale a eu effectivement lieu en 1988 ou en 2000.
9. Les régimes sont considérés comme des démocraties si, pour une année donnée, ils satisfont simultanément quatre critères : i) le chef de l'exécutif est élu ; ii) les assemblées législatives sont élues ; iii) plus d'un parti se présente aux élections ; et iv) les partis en place ont, par le passé, perdu une élection et cédé leur place ou seront amenés à le faire à terme. Tout régime qui échoue à remplir l'un de ces critères est considéré comme non démocratique (Przeworski *et al.*, 2000, pp. 18-29). Cette classification des régimes politiques est donc simplifiée et devient une variable dichotomique ayant une valeur égale à zéro quand le pays est une démocratie, et une valeur égale à 1 si le pays n'est pas une démocratie selon les quatre critères pris ensemble.
10. Comme le soulignent Epstein *et al.* (2005), la classification des régimes politiques fait partie des questions les plus controversées dès lors que l'on étudie la démocratisation. Les difficultés naissent du fait qu'au cours des dernières décennies, le cas le plus fréquent était celui de mouvements vers et en dehors d'une catégorie intermédiaire qui domine clairement les dynamiques de la transition politique. Dans leurs données, qui couvrent tous les pays de 1955 à 2000, ils ne décomptent que 16 transitions d'une démocratie totale à une autocratie, contre 22 transitions dans le sens contraire, et 149 transitions vers ou en dehors d'une démocratie partielle. Sur la période 1955-2005, la démocratie partielle n'a toujours représenté que moins de 30 pour cent de la totalité des régimes. Aucune ne peut être qualifiée de dictature et beaucoup d'auteurs — comme l'affirment Przeworski *et al.* (2000) — affichent toute la gamme d'institutions prétendues démocratiques (Przeworski et Gandhi, 2004). Pour une discussion conceptuelle sur les problèmes de définition et de mesure de la démocratie, voir aussi Cheibub et Gandhi (2004) et Bollen et Paxton (1998, 2000).
11. Le nombre de remaniements par rapport au nombre de démissions varie aussi selon les portefeuilles : si le ministère des Finances ne représente que 4 pour cent des remaniements (donc 96 pour cent des démissions), le

ministère de l'Intérieur affiche un taux de 14 pour cent (86 pour cent de démissions). On peut penser qu'un nombre important de démissions au ministère des Finances aurait un impact supérieur sur le secteur bancaire.

12. Les travaux de Saiegh (2004a et 2004b) sur la question sont très intéressants, qui examinent l'impact des institutions politiques sur le risque pays et les taux d'intérêt. Il montre que les démocraties émergentes ont plus de chances de pouvoir renégocier leurs dettes que les régimes autoritaires et qu'elles versent des taux d'intérêt supérieurs. Il s'appuie sur des données concernant des pays en développement couvrant la période 1971-1998.

## RÉFÉRENCES

ACEMOGLU, D., S. JOHNSON AND J. ROBINSON (2005), "Institutions as the Fundamental Cause Long-Run Growth", dans AGHION, P. et S. DURLAUF (dir. pub.), *Handbook of Economic Growth*, chapitre 6, [elsa.berkeley.edu/~chad/Handbook.html](http://elsa.berkeley.edu/~chad/Handbook.html)

ALFARO, L., S. KALEMLI-OCZAN AND V. VOLOSOVYCH (2003), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor countries? An Empirical Investigation", Harvard Business School et University of Houston (non publié).

ALFARO, L., S. KALEMLI-OCZAN AND V. VOLOSOVYCH (2005), "Capital Flows in a Globalized World: the Role of Policies and Institutions", texte préparé pour la conférence du NBER sur les flux internationaux de capitaux, 17-18 décembre 2004, février.

BANQUE DES RÉGLEMENTS INTERNATIONAUX (2006), *Rapport trimestriel BRI, Activité bancaire et financière internationale*, BRI, Bâle, juin.

BARNDT, W. (2003), "Executive Assaults in South America: Modernization & Micro-level Democratic Breakdown", Department of Politics, Princeton University, texte préparé en vue de l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Philadelphie (non publié).

BARTH, J., G. CAPRIO et R. LEVINE (2001), "Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?", dans MISHKIN, F. (dir. pub.), *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, University of Chicago Press, Chicago.

BENHABIB, J. et A. PRZEWORSKI (2004), "Some Historical, Theoretical, and Methodological Issues in Identifying Effects of Political Institutions", Department of Politics, New York University (non publié).

BIGLAISER, G. et M. DANIS (2002), "Institution Building and Growth in Transition Economies", *World Bank Policy Research Paper No. 3657*, Banque mondiale, Washington, D.C.

BLOCK, S. (2002), "Elections, Electoral Competitiveness, and Political Budget Cycles in Developing Countries", *Harvard University Center for International Development Working Paper No. 78* (non publié).

BLOCK, S. *et al.* (2003), "Multiparty Competition, Founding Elections, and Political Business Cycles in Africa", *Journal of African Economies*, 12 (3), pp. 444-68.

BOIX, C. (2003), *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press, New York.

BOIX, C. et S. STOKES (2003), "Endogenous Democratization", *World Politics*, 55, pp. 517-49.

BOLLEN K. ET P. PAXTON (1998), "Detection and Determinants of Bias in Subjective Measures", *American Sociological review*, 63, pp. 465-478.

BOLLEN K. ET P. PAXTON (2000), "Subjective Measures of Liberal Democracy", *Comparative Political Studies*, 33, pp. 58-86.

- BRENDER, A. et A. DRAZEN (2004), "Political Budget Cycles in New Versus Established Economies", *NBER Working Paper No. 10539*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- BUCH, C. (2003), "Information or Regulation: What Drives the International Activities of Commercial Banks?", *Journal of Money, Credit and Banking*, 35(6), pp. 851-69.
- BUCH, C. et A. LIPPONER (2004), "FDI Versus Cross-Border Financial Services: The Globalization of German Banks", *Discussion Paper Series 1*, 2004/05, Deutsche Bundesbank, Francfort.
- BUENO DE MESQUITA, B., A. SMITH, R. SIVERTON et J. MORROW (2003), *The Logic of Political Survival*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- BUSSE, M. (2003), "Democracy and FDI", *Discussion Paper No. 220*, Hamburg Institute of International Economics, Hambourg, février.
- CAROSSO, V. (1987), *The Morgans. Private International Bankers, 1854-1913*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- CHEIBUB, J.-A. (2003), "Will Latin America Remain Democratic?", texte présenté pour la conférence The Hemispheric Trade Debate, Yale Center for International and Areas Studies, New Haven, avril (non publié).
- CHEIBUB, J.-A. et J. GANDHI (2004), "Classifying Political Regimes: A Sixfold Classification of Democracies and Dictatorships", Yale University (non publié).
- CHONG, A. et F. LÓPEZ DE SILANES (2004), "Privatization in Latin America: What Does the Evidence Say?", *Economía*, Vol. 4, No. 2, pp. 37-111.
- CLARKE, G., R. CULL et M. SHIRLEY (2004), "Empirical Studies of Bank Privatization: Some Lessons", World Bank Development Economics Research Group et Ronald Coase Institute (non publié).
- CONVERSE, N. et N. KAPSTEIN (2006), "The Economics of Young Democracies: Policies and Performance", *Working Paper No. 85*, Center for Global Development.
- DJANKOV, S., E. GLAESER, R. LA PORTA, F. LÓPEZ DE SILANES et A. SHLEIFER (2003), "Courts", *Quarterly Journal of Economics*, 118(2), pp. 457-522.
- EPSTEIN, D. *et al.* (2005), "Democratic Transitions", Department of Political Science, Columbia University (non publié).
- ERB, C., C. HARVEY et T. VISKANTA (1996), "Political Risk, Economic Risk, and Financial Risk", *Financial Analysts Journal*, 52(6), pp. 28-46.
- ESTY, B. et W. MEGGINSON (2003), "Creditor Rights, Enforcement, and Debt Ownership Structure: Evidence for the Global Syndicated Loan Market", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 38, mars, pp. 37-59.
- FENG, Y. (2003), *Democracy, Governance, and Economic Performance*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- FERGUSON, N. (1998), *The World's Banker: The History of the House of Rothschild, Weidenfeld and Nicolson*, Londres, chapitres 5, 10, 15, 18.



GALINDO, A., A. MICCO et C. SERRA (2003), "Better the Devil that You Know: Evidence on Entry Costs Faced by Foreign Banks", document de travail de la Banque interaméricaine de développement n°477.

GARCÍA-HERRERO, A. et M.-S. MARTÍNEZ-PERIA (2004), "What Determines the Mix of Foreign Bank Claims and Does it Matter?", Banque d'Espagne et Banque mondiale (non publié).

GELOS, G. et S.-W. WEI (2002), "Transparency and International Investor Behavior", *NBER Working Paper No. 9260*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

GIAVAZZI, F. et G. TABELLINI (2004), "Economic and Political Liberalizations", *CESifo Working Paper No. 1249*, CESifo, Munich.

HARMS, P. et H. URSPRUNG (2002), "Do Civil and Political Repression Really Boost Foreign Direct Investment?", *Economic Inquiry*, 40(4), pp. 651-63.

HUBER, J. et C. MARTÍNEZ-GALLARDO (2003), "Cabinet Turnover in Parliamentary Democracies", texte présenté lors de l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Philadelphie (non publié).

KEEFER, P. (2005), "Beyond Elections: Politics, Development, and the Poor Performance of Poor Democracies", Banque mondiale (non publié).

LA PORTA, R., F. LÓPEZ DE SILANES et A. SHLEIFER (2002), "Government Ownership of Banks", *Journal of Finance*, 57(1), pp. 265-301.

LINZ, J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crises, Breakdown, Reequilibration*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

LÓPEZ-CÓRDOBA, E. et C. MEISSNER (2005), "The Globalization of Trade and Democracy, 1870-2000", *NBER Working Paper Series No. 11117*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

LUCAS, R. (1990), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", *American Economic Review*, 80, pp. 92-6.

MALONE, M.-F. (2003), "An Uneasy Partnership? Democratization and the Rule of Law in Latin America", texte préparé pour l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Philadelphie.

MARTÍN PINTO, P. (2003), "Tying Hands vs. Exchanging Hostages: Domestic Coalitions, Political Constraints and FDI", texte présenté lors de l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Philadelphie (non publié).

MARTÍNEZ, J. et J. SANTISO (2003), "Financial Markets and Politics: the Confidence Game in Latin American Emerging Economies", *International Political Science Review*, 24(3), pp. 363-97.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2004), "Ministerial Turnover and Bargaining over Policy: Evidence from Latin America", texte présenté lors de l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Chicago (non publié).

- MARTÍNEZ-PERIA, M.-S., A. POWELL et I. VLADKOVA-HOLLAR (2005), "Banking on Foreigners: the Behaviour of International Bank Claims on Latin America, 1985-2000", *IMF Staff Papers*, vol. 53, No. 3, pp. 430-61.
- MAURO, P. (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712.
- MICCO, A., U. PANIZZA et M. YAÑEZ (2005), "Bank Ownership and Performance: Does Politics Matter?", *Working Papers No. 356*, Banque centrale du Chili.
- MILNER, H. et K. KUBOTA (2005), "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries", *International Organizations*, 59, pp. 157-93.
- MODY, A., A. RAZIN et E. SADKA (2003), "The Role of Information in Driving FDI Flows: Host-Country Transparency and Source-Country Specialization", *IMF Working Paper*, 03/148, FMI, Washington, D.C.
- MORON, E. et C. SANBORN (2006), "The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game," document de travail préparé pour le département de recherche de la Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- MULLIGAN, C., R. GIL et X. SALA-I-MARTIN (2004), "Do Democracies Have Different Public Policies Than Non-Democracies?", *Columbia University Department of Economics Discussion Paper No. 0304-14*, Massachusetts.
- PAPAIIOANNOU, E. (2004), "What Drives International Bank Flows? Politics, Institutions and Other Determinants", Economics Department, London Business School (non publié).
- PAPAIIOANNOU, E. et G. SIOUROUNIS (2004), "Democratization and Growth", Economics Department, London Business School (non publié).
- PAPAIIOANNOU, E. et G. SIOUROUNIS (2005), "Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization", Economics Department, London Business School (non publié).
- PEI, M. et M. LYON (2003), "Bullish on Democracy: Research Notes on Multinationals and the Third Wave", *The National Interest*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., pp. 79-86.
- PERSSON, T. (2004), "Consequences of Constitutions", allocution du président lors de l'assemblée annuelle de l'European Economic Association, *Journal of the European Economic Association*.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (2003), *The Economic Effect of Constitutions*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (2004), "Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes", *American Economic Review*, 94, pp.25-26.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (2005a), "Democracy and Development: Devil in the Details", ronéo (non publié).

PERSSON, T. et G. TABELLINI (2005*b*), "Economic and Political Liberalizations", *Journal of Monetary Economics*.

PRZEWORSKI, A. (2004*a*), "The Last Instance: Are Institutions A Deeper Cause of Economic Development?", Department of Politics, New York University (non publié).

PRZEWORSKI, A. (2004*b*), "Some Historical, Theoretical, and Methodological Issues Identifying Effects of Political Institutions", Department of Politics, New York University (non publié).

PRZEWORSKI, A. (2004*c*), "Economic Development and Transitions to Democracy", Department of Politics, New York University (non publié).

Przeworski, A. Et J. Gandhi (2004), "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships", Department of Politics, New York University (non publié).

PRZEWORSKI, A., M. ALVAREZ, J. A. CHEIBUB et F. LIMONGI (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.

RAJAN, R. et L. ZINGALES (2003), "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the Twentieth Century", *Journal of Financial Economics*, 69(1), pp. 5-50, juillet.

RIGOBÓN, R. et D. RODRIK (2004), "Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships", *NBER Working Paper No. 10750*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

RODRIGUEZ, J. et J. SANTISO (2007), "Banking on Development: Private Banks and Aid Donors in Developing Countries", *Working Paper No. 263*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

RODRIK, D. (1997), "Democracy and Economic Performance", texte présenté lors de la conférence sur la démocratisation et la réforme économique au Cap, Harvard University (non publié).

RODRIK, D. (1999), "Where Did All the Growth Go?", *Journal of Economic Growth*, 4(4), pp. 385-412.

RODRIK, D. et R. WACZIARG (2005), "Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?", *American Economic Review Papers and Proceedings*.

ROSENDORFF, P. et J. VREELAND (2004), "Democracy and Data Dissemination: the Effect of Political Regime on Transparency", University of Southern California et Yale University (non publié).

ROSSI, S. et P. VOLPIN (2005), "Cross-country Determinants of Mergers and Acquisitions", *Journal of Financial Economics*.

SAIEGH, S. (2004*a*), "Do Countries Have a Democratic Advantage? Political Institutions, Multilateral Agencies, and Sovereign Borrowing", Department of Political Science, University of Pittsburgh (non publié).

SAIEGH, S. (2004*b*), "Can Democracy Prevent Default?", Department of Political Science, University of Pittsburgh, texte préparé pour la conférence *World Politics*

sur le thème "The Political Economy of Recurrent Debt", Princeton University, 25-26 mars (non publié).

SAMPSON, A. (1982), *The Money Lenders: Bankers and a World in Turmoil*, Viking Press, New York.

SANTISO, C. (2004), "Development Finance, Governance, and Conditionality: Politics Matter", *International Public Management Journal*, 7(1), pp. 73-100.

SANTISO, J. (1999), "Wall Street and the Mexican Crisis: A Temporal Analysis of Emerging Markets", *International Political Science Review*, vol. 20(1), pp. 49-73.

SANTISO, J. (2006), "Wall Street and Emerging Democracies: Financial Markets and the Brazilian Presidential Elections", dans SOLA, L. ET L. WHITEHEAD (dir. pub.), *Central Banking and Monetary Policy in New Democracies, with Special Reference to Brazil*, Center for Brazilian Studies, Oxford, pp. 269-323.

SAPIENZA, P. (2004), "The Effects of Government Ownership on Bank Lending", *Journal of Financial Economics*, 72 (2), pp. 357-84.

SCHMITTER, P. et C. SCHNEIDER (2004), "Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure", European Institute of Florence (non publié).

SHEN, J.-G. (2002), "Democracy and Growth: An Alternative Empirical Approach", *BOFIT Discussion Paper 13*, Bank of Finland, Helsinki.

STEIN, E. et J. STREB (2004), "Elections and the Timing of Devaluations", *Journal of International Economics*, 63 (1), pp. 119-45.

STROUSE, J. (1999), *Morgan: American Financier*, Random House, New York.

TAVARES, J. et R. WACZIARG (2001), "How Democracy Affects Growth", *European Economic Review*, 45(8), pp. 1341-79.

TOMMASI, M. (2005), «*The Institutional Foundations of Public Policy*», allocution du président devant la Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Paris, novembre. À paraître dans *Economia Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*.

WEI, S.-J. (2000a), "How Taxing Is Corruption to International Investors?", *Review of Economics and Statistics*, 82(1), pp. 1-11.

WEI, S.-J. (2000b), "Local Corruption and Global Capital Flows", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 303-54.

WELLONS, P.-A. (1987), *Passing the Buck: Banks, Governments and Third World Debt*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.

WEZEL, T. (2004), "Foreign Bank Entry into Emerging Economies: An Empirical Assessment of the Determinants and Risks Predicted on German FDI Data", *Discussion Paper Series 1, 2004/01*, Deutsche Bundesbank, Francfort.

WHITEHEAD, L. (2004), "The Political Dynamics of Financial Crises in Emerging Market Democracies", Nuffield College, Oxford University, Oxford (ronéo non publié).



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(41 2008 02 2 P) ISBN 978-92-64-04674-0 – n° 56194 2008

Études du Centre de Développement

## Financer le développement 2008

### APPROPRIATION ?

Va-t-on vers une appropriation des politiques de développement par les pays bénéficiaires ? Cette question, toute simple, appelle des réponses complexes. Les bailleurs de fonds et les dirigeants des pays en développement tentent de traduire ce principe dans la réalité, sans faire hélas beaucoup de progrès. Pourtant, l'appropriation des politiques de développement est indispensable pour que les flux financiers contribuent à réduire la pauvreté ou à stimuler la croissance.

Conçu pour accompagner les débats du Forum mondial de l'OCDE sur le développement, *Financer le développement 2008* aborde la question de l'appropriation sous plusieurs angles. Les auteurs s'interrogent sur le sens réel de l'appropriation par les pays en développement. Qui, du point de vue de l'efficacité, devrait « posséder » les politiques de développement et qui, dans la réalité, les détient ? L'extrême complexité du système international de financement du développement empêche les pays de maîtriser leurs relations avec les bailleurs. Les auteurs se demandent comment appliquer, au-delà des sphères officielles, les principes de l'efficacité de l'aide aux acteurs non gouvernementaux. Enfin, ils s'intéressent aux relations entre appropriation, investissement et secteur privé.

Par ses messages et ses recommandations, cet ouvrage ouvre d'utiles perspectives à tous ceux dont l'ambition est de rendre le financement du développement plus efficace. Il sera notamment précieux aux décideurs qui tentent de piloter la mise en œuvre du consensus de Monterrey de 2002 et de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/developpement/9789264046740](http://www.sourceocde.org/developpement/9789264046740)

[www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264046740](http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264046740)

[www.sourceocde.org/finance/9789264046740](http://www.sourceocde.org/finance/9789264046740)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264046740](http://www.sourceocde.org/9789264046740)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.