

Études du Centre de développement

Appropriation et conditionnalité de l'aide

UNE REVUE CRITIQUE À LA LUMIÈRE
DE LA CRISE FINANCIÈRE

par Andrew Mold



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT
DEVELOPMENT CENTRE



Études du Centre de développement

Appropriation et conditionnalité de l'aide

UNE REVUE CRITIQUE À LA LUMIÈRE
DE LA CRISE FINANCIÈRE



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.

Les idées exprimées et les arguments avancés dans les publications du Centre de développement sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'OCDE, de son Centre de développement ou des gouvernements de leurs pays membres.

ISBN 978-92-64-07551-1 (print)

ISBN 978-92-64-07554-2 (PDF)

ISSN 1563-4310 (print)

ISSN 1990-0309 (online)

Publié en anglais : *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis: A Critical Review*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

LE 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. Par ailleurs, plusieurs pays non membres de l'OCDE ont rejoint le Centre de développement : le Brésil (depuis mars 1994) ; le Chili (novembre 1998) ; l'Inde (février 2001) ; la Roumanie (octobre 2004) ; la Thaïlande (mars 2005) ; l'Afrique du Sud (mai 2006) ; l'Égypte, Israël et le Viêtnam (mars 2008) ; l'Indonésie (février 2009) et le Costa Rica, Maurice, le Maroc et le Pérou (mars 2009). La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

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.

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.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec experts et 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

Avant-propos

Cette publication s'inscrit dans le cadre des travaux sur le Financement du développement entrepris par le Centre de développement pour explorer les solutions aux nouveaux défis que la crise économique mondiale pose à l'aide bilatérale.

Remerciements

Le Centre de développement exprime ses remerciements à la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Suisse pour son soutien financier.

L'auteur tient à remercier Dilan Ölcer pour son aide à la recherche, et Helmut Reisen pour ses judicieux conseils. Robert Cornell a effectué un difficile travail d'édition et a proposé des idées très utiles en termes de contenu. Bien que ses vues diffèrent distinctement des miennes, le professeur Paul Hoebink a formulé des commentaires très pertinents dont j'ai tenu compte lors de la rédaction de cette étude. Felix Zimmermann et Guillaume Grosso ont également avancé des commentaires très utiles sur une version antérieure de ce travail. L'auteur remercie tout particulièrement Annalisa Prizzon, dont les commentaires, les critiques et les suggestions ont constitué un apport précieux. Toute erreur qui subsisterait reste bien entendu de la responsabilité de l'auteur.

Table des matières

Sigles et abréviations	8
Préface	9
<i>Chapitre 1</i> Introduction	11
<i>Chapitre 2</i> Évolution des modalités de l'aide : bref rappel historique	29
<i>Chapitre 3</i> La conditionnalité, un phénomène en hausse ou en baisse ?	37
<i>Chapitre 4</i> Brève revue d'études empiriques consacrées à l'impact de la conditionnalité	49
<i>Chapitre 5</i> Distinguer les bonnes des mauvaises politiques : une difficulté intrinsèque	53
<i>Chapitre 6</i> La pente savonneuse de la conditionnalité politique	61
<i>Chapitre 7</i> Conditionnalité et passage à de nouvelles modalités de l'aide : dans quelle mesure l'appui budgétaire résout-il le dilemme ?	69
<i>Chapitre 8</i> Conditionnalité et crise économique : le dernier clou du cercueil ?	81
<i>Chapitre 9</i> Conclusions et recommandations	85
Références	95

Sigles et abréviations

AGOA	Loi américaine sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique
AID	Association internationale de développement
ASDI	Agence suédoise pour le développement international
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAS	Stratégie d'aide-pays
CDF	Cadre de développement global
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CFF	Mécanisme de financement compensatoire
CIESIN	Center for International Earth Science Information Network
CRG	Compte des ressources générales
DANIDA	Danish International Development Agency
DFID	Department for International Development (Département britannique du développement international)
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPIN	Indices d'évaluation de la politique et des institutions nationales
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IDE	Investissements directs étrangers
IFI	Institutions financières internationales
MCA	Millennium Challenge Account (Compte du défi du Millénaire)
MONA	Monitoring Fund Arrangements
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PBP	Principes de bonne pratique
PMA	Pays moins avancé
PRSC	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
SFI	Société financière internationale
SLF	Facilité de liquidité à court terme
SPG	Système de préférences généralisées
SWAp	Approches sectorielles
WEO	World Economic Outlook (Perspectives de l'économie mondiale du FMI)

Préface

Depuis la Déclaration de Paris, en 2005, les modalités d'attribution de l'aide ont fait l'objet d'une réévaluation sincère. La poursuite de « bonnes politiques » et l'« appropriation » des programmes d'aide par les bénéficiaires sont devenus des éléments clés du nouveau cadre qui en est résulté. Cependant, si le vocabulaire de la communauté des donateurs a évolué, la « conditionnalité de l'aide » demeure partie intégrante des dispositifs. Dans quels domaines la conditionnalité soulève-t-elle toujours des controverses ? Dans quelle mesure les bailleurs de fonds ont-ils réussi à stopper la montée de la conditionnalité typique des années 80 et 90 ? La communauté des donateurs met-elle en pratique ce qu'elle préconise, notamment en ce qui concerne l'allocation de l'aide en fonction de critères précis de gouvernance et de développement ? Quelles sont les implications de la crise financière sur la soutenabilité des cadres existants de la conditionnalité ? Voici quelques-unes des questions auxquelles cette étude tente de répondre.

L'auteur réaffirme l'idée, désormais banale, selon laquelle la conditionnalité s'est révélée globalement inefficace. Cette conclusion mérite d'être répétée, dans la mesure où ses conséquences logiques – la recommandation d'une suppression progressive de ladite conditionnalité – ont été ignorées. L'auteur examine également en détail la transition qui s'est opérée ces dernières années, les bailleurs de fonds délaissant la conditionnalité *ex post* en faveur de la sélectivité *ex ante*. Alors même qu'une forme de sélectivité est inévitablement exercée par les bailleurs de fonds, ce critère ne doit être ni trop exhaustif ni trop détaillé, pour ne pas conduire à une nouvelle forme de conditionnalité qui entraînerait la marginalisation de nombre des pays les plus nécessiteux.

L'auteur examine également les implications de différentes modalités d'aide sur la conditionnalité. Depuis les années 80, les préférences des bailleurs de fonds ont considérablement évolué, ces derniers privilégiant de plus en

plus l'aide-programme au détriment de l'aide-projet. L'appui budgétaire est devenu depuis quelque temps l'une des modalités préférées d'attribution de l'aide. Mais paradoxalement, bien que son objectif déclaré soit de promouvoir l'appropriation des politiques par le bénéficiaire, cette modalité a souvent conduit, par incidence, à une situation dans laquelle les bailleurs de fonds tentent d'exercer un plus grand contrôle que par le passé sur les programmes de développement. Cette étude laisse entendre que les bailleurs de fonds seraient bien avisés de réexaminer les mérites relatifs de formes d'aide-programme (approche sectorielle) et d'aide-projet moins ambitieuses.

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur de la crise du crédit actuelle et des déséquilibres mondiaux qui sous-tendent le système financier international, les pays riches semblent requérir également une forme de discipline externe pour procéder aux ajustements macro-économiques nécessaires. La conditionnalité ne doit plus être « à sens unique ». Cette affirmation, pour provocatrice qu'elle soit, mérite la plus grande attention alors que nous traversons la pire crise économique de ces 60 dernières années.

Enfin, les enjeux sont de taille pour la communauté des donateurs. Dernièrement, un certain nombre d'études sur l'aide internationale, extrêmement critiques, ont été publiées. Le gouvernement rwandais a récemment annoncé qu'il entendait mettre fin à sa situation de dépendance vis-à-vis de l'aide. Les critiques adressées à l'encontre de l'architecture internationale de l'aide trouvent donc de plus en plus d'écho. La conditionnalité reste l'une des principales pommes de discorde entre bailleurs de fonds et bénéficiaires – et la crise est venue amplifier des griefs déjà anciens. La question de la conditionnalité doit être traitée avec plus de sérieux, de transparence et d'équité que par le passé. La communauté des donateurs ferait preuve de la plus grande imprudence en ignorant ces avertissements.

Javier Santiso
Directeur, Centre de développement de l'OCDE
Paris
juillet 2009

Chapitre 1

Introduction

La crise financière internationale, qui a débuté en 2007 avant de s'aggraver sensiblement en septembre 2008, a conféré une nouvelle importance aux institutions financières internationales (IFI) et notamment au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale. Avant le déclenchement de la crise, les demandes adressées à ces deux institutions avaient fortement décliné. Bénéficiant de circonstances extérieures particulièrement favorables (le cours élevé des matières premières entre autres), la plupart des pays en développement n'avaient plus un besoin pressant des ressources financières des IFI. De plus, l'acceptation de fonds s'accompagnant généralement d'une lourde conditionnalité, nombre de pays en développement leur préféreraient d'autres sources de financement.

Le déclenchement de la crise financière a soudainement ravivé le rôle de ces deux organismes. Avec l'assèchement rapide des finances du secteur privé, les IFI ont été appelées en renfort pour combler le vide. Mais devant l'extrême gravité du phénomène, de plus en plus de voix appellent les IFI à renoncer à la conditionnalité globale habituellement liée aux prêts qu'elles accordent (par exemple Wolf, 2008a). Le caractère exceptionnel des circonstances actuelles pourrait ainsi accélérer la réévaluation de la question globale de la conditionnalité, déjà amorcée au sein de la communauté du développement. Ce puissant élan de réforme concerne la manière dont les bailleurs de fonds, tant multilatéraux que bilatéraux, décaissent les fonds. Cette étude en analyse les problématiques sous-jacentes.

Le débat déjà ancien sur la conditionnalité de l'aide (entre autres, Dreher, 2008 ; Burnside et Dollar, 2000 ; Killick *et al.*, 1998 ; Mosley *et al.*, 1991 ; Bird, 1985 ; Williamson, 1983 ; et Dell, 1981) est intimement lié à celui de l'incapacité perçue de l'aide, notamment en Afrique subsaharienne, à catalyser le type de développement que ses partisans en attendaient. Depuis les années 1990, les bailleurs de fonds, conscients de l'ampleur de cet échec, ont promu un *Nouvel agenda pour l'efficacité de l'aide*, tel qu'énoncé dans la Déclaration de Paris de 2005

(OCDE, 2005). Cela a provoqué un changement de vocabulaire dans l'industrie de l'aide, la conditionnalité cédant la place aux notions d'« appropriation » et de « partenariat ». De fait, les discussions concernant l'« appropriation », la « conditionnalité réciproque » et les « contrats de développement » ne sont pas nouvelles. Elles remontent au moins aux années 1980, quand elles étaient promues par des auteurs comme Stoltenberg (1989) (pour un résumé, voir Polak, 1991).

L'accent mis sur l'« appropriation » par le pays bénéficiaire n'est pas une simple question de sémantique. La dernière décennie a été marquée par une réévaluation sincère des modalités d'affectation de l'aide, entraînant une réorientation en faveur d'un plus grand alignement et d'une meilleure coordination entre bailleurs de fonds. Bien qu'il soit hautement controversé, l'un des éléments clés de ce nouveau consensus est l'importance de la sélectivité *ex post* : l'idée est que les bailleurs de fonds établissent une distinction entre bénéficiaires potentiels, en privilégiant ceux qui peuvent apporter la preuve qu'ils mènent de bonnes politiques économiques et qu'ils sont mieux à même (aux yeux des bailleurs de fonds) de s'approprier l'aide (Oya, 2006).

Pourtant, les interrogations perdurent. Dans les faits, la conditionnalité demeure le revers de la médaille de l'appropriation car, à défaut de renoncer à la conditionnalité ou tout au moins de la réduire, l'appropriation est impossible. Quels sont les domaines où ces controverses persistent ? Dans quelle mesure les bailleurs de fonds ont-ils réussi à stopper la montée de la conditionnalité constatée durant les années 1980 et 1990 ? Que révèlent les faits quant à l'impact de la conditionnalité sur le développement et la croissance ? Les bailleurs de fonds sont-ils capables d'identifier les « bonnes » politiques économiques ? La communauté des bailleurs de fonds met-elle en pratique ce qu'elle préconise, notamment en ce qui concerne l'allocation de l'aide en fonction de critères précis de gouvernance et de développement ? Dans la négative, les pays bailleurs envoient des messages ambigus aux bénéficiaires de l'aide et même la conditionnalité la plus soigneusement conçue risque d'échouer. Enfin, quelles sont les implications de la crise financière sur la soutenabilité des cadres de conditionnalité existants ?

Ces questions révèlent de nombreux enjeux, et pas uniquement pour les pays en développement bénéficiaires de l'aide. La conditionnalité a souvent suscité des tensions et des désaccords au sein même de la communauté des bailleurs de fonds. L'un des exemples les plus notables étant le cas du Royaume-Uni qui, en septembre 2006, a menacé de retenir les fonds assignés à la Banque mondiale si cette dernière refusait d'assouplir les conditions d'attribution de l'aide, comme elle s'y était engagée après que des voix s'étaient élevées contre la conditionnalité très stricte contenue dans sa stratégie de lutte contre

la corruption. À l'époque, plusieurs ministres européens avaient adopté une position similaire à celle du Royaume-Uni¹.

L'absence de consensus quant à la manière dont il convient de réduire la conditionnalité et de favoriser l'appropriation est évidente (Zimmermann et McDonnell, 2008 ; Whitfield et Fraser, 2009). En définitive pourtant, la communauté des bailleurs de fonds a d'autres priorités que la prolongation d'un débat de moins en moins vigoureux sur la nature de l'appropriation et le degré « optimal » de conditionnalité : il est en particulier urgent de remédier à certains problèmes structurels identifiés par la Déclaration de Paris, comme la fragmentation de l'aide et le manque de coordination entre les bailleurs de fonds. En ce sens, les débats relatifs à la conditionnalité détournent l'attention de réformes pourtant urgentes. On peut même dire qu'à certains égards, ce débat dans son ensemble nuit aux intérêts de la communauté des bailleurs de fonds, dans la mesure où il expose crûment leur manque de cohérence dans l'application de leurs propres politiques.

Qu'ils le veuillent ou non, les bailleurs de fonds doivent évoluer. Au cours des dernières années, de nouveaux protagonistes ont apporté ce qu'on pourrait appeler un « nouveau réalisme » dans la relation donateur-bénéficiaire. La Chine notamment vient bousculer les idées reçues sur l'appropriation et la conditionnalité en attribuant son aide en vertu de conditions similaires à celles des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et de la Banque mondiale dans les années 1960 et 1970, à savoir sur la base de projets spécifiques liés à des accords commerciaux et d'aide, avec une conditionnalité minimale dépourvue de toute dimension politique. Ce nouveau concurrent est évidemment bien accueilli par les gouvernements bénéficiaires, dans la mesure où il met fin au quasi-monopole dont jouissait le CAD en la matière. Ces bouleversements de l'architecture internationale de l'aide ont le mérite d'avoir poussé les IFI et les membres du CAD à un réexamen constructif de leurs positions quant à la conditionnalité et à l'appropriation.

Les raisons d'être de la conditionnalité

Il est convenu de distinguer clairement aide et finance internationale privée mais, en réalité, les différences ne sont pas si grandes. Les bailleurs de fonds pourraient, s'ils le souhaitent, renoncer à la conditionnalité. Pourtant, ils le font rarement. La quasi-totalité des prêteurs – nationaux, internationaux, privés ou publics – assortissent les prêts qu'ils accordent de conditions, qu'ils justifient habituellement par leur responsabilité envers leurs dépositaires ou eux-mêmes : les créanciers doivent, et c'est naturel, s'assurer du remboursement des fonds

avancés. La crainte du défaut de paiement n'est d'ailleurs pas injustifiée, puisqu'il survient occasionnellement et ce, depuis l'apparition du prêt international au Moyen-Âge. Depuis la fin des guerres napoléoniennes, on a assisté à plusieurs cycles d'extension du prêt souverain, qui ont tous eu pour point de départ des périodes d'expansion rapide suivies de défauts de paiement puis de brusques déclin (Krasner, 1999 ; Kindleberger et Aliber, 2005). Plusieurs boums du crédit ont été constatés, dans les années 1820 (avec les prêts accordés aux nouveaux États indépendants d'Amérique latine), dans les années 1850, à la fin des années 1860 et au début des années 1870, à la fin des années 1880, de 1904 à 1914, à la fin des années 1920, et de 1974 à 1982. Toutes ces phases ont toujours été rapidement suivies de défauts de paiement et de rééchelonnements. La plupart des pays d'Amérique latine se sont trouvés en défaut de paiement au cours de la première moitié du XIX^e siècle, comme un certain nombre d'États des États-Unis dans les années 1830 et 1840. Au XX^e siècle, tant l'Allemagne que l'Espagne ont connu cette situation (Reinhart et Rogoff, 2008 ; Kindleberger et Aliber, 2005).

Les conséquences d'un défaut systématique peuvent être désastreuses pour la finance internationale, dans la mesure où de futures sources de financement externes peuvent s'assécher d'un seul coup. Fixer des conditions revient donc à tenter de réduire les risques, pour les prêteurs et le système financier international dans son ensemble, et d'éliminer l'aléa moral. En fait, prêteurs et emprunteurs peuvent tirer profit d'une conditionnalité judicieuse, les premiers à travers la réduction du risque de défaut de paiement, les seconds (du moins peut-on l'espérer) à travers la réduction des taux d'intérêt.

La conditionnalité peut également constituer un outil particulièrement utile permettant aux gouvernements d'imposer des réformes ou des mesures impopulaires. Un État qui souhaite réformer alors que sa marge de manœuvre politique est faible pourra rejeter la responsabilité des mesures prises sur les agences internationales et leurs exigences. Lorsque la responsabilité des effets néfastes de la réforme est attribuée à des acteurs extérieurs et non au gouvernement, la tâche de l'opposition s'en trouve compliquée (Morrissey, 2001 ; Frey et Eichenberger, 1994).

Pourquoi l'aide est-elle particulièrement assortie de conditions ? Même pour les bailleurs de fonds les plus éclairés qui agissent uniquement dans l'intérêt des bénéficiaires, cette question peut soulever des dilemmes qu'il est difficile, voire impossible, de résoudre de manière satisfaisante. Les arguments des deux camps – en faveur de la fixation de conditions globales relatives à l'utilisation des fonds et en faveur d'une liberté maximale accordée aux bénéficiaires pour déterminer leurs priorités (appropriation) – sont complexes. Avant tout, les bailleurs de fonds ont pour responsabilité de veiller à ce que

l'argent du contribuable soit dépensé de manière appropriée, c'est-à-dire aux fins de développement. La méconnaissance de cet aspect des choses peut entraîner de graves conséquences, puisque les scandales liés à des détournements de fonds peuvent réduire le soutien de l'opinion publique en faveur de l'aide au développement². Ainsi, les accords d'aide prévoient généralement pour le donateur la possibilité de stopper le versement des fonds en cas de détérioration importante de la gestion des finances publiques ou du contrôle financier. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « conditionnalité fiduciaire », qui est la manifestation la moins discutable de la conditionnalité.

La conditionnalité, sous une forme ou sous une autre, est donc inévitable. Ce qui fait débat, c'est son ampleur et sa portée (le nombre de conditions et leur rigueur). Toutes deux ont très fortement augmenté depuis la crise de la dette des années 1980 : l'aide a été assortie de conditions affectant les domaines économique, environnemental et social, comme la stabilisation macro-économique, la privatisation ou l'augmentation des investissements dans la santé ou l'éducation. Les conditions peuvent aussi avoir trait à la gouvernance et aux réformes. Ces aspects vont à l'encontre de l'esprit même de démocratisation et du discours actuel sur l'autonomisation – c'est la « conditionnalité débridée » décrite par Edwards (1999, p. 118). Andrew Mwenda, journaliste ougandais, a dénoncé ce phénomène avec la plus grande énergie :

« Pourquoi les centaines de milliards de dollars d'aide n'ont-ils pas transformé le continent ? Parce que les gouvernements écoutent trop les bailleurs de fonds et pas assez leurs propres citoyens. La Banque mondiale et le FMI donnent tant d'argent à ces gouvernements qu'ils se trouvent dans la situation pour le moins étrange de dire aux dirigeants nationaux – de l'extérieur – ce dont leur peuple a besoin. »³.

D'autres auteurs ont exprimé des points de vue similaires. Un ancien haut responsable de la Banque mondiale a ainsi déclaré :

« À mes yeux, le coût réel pour l'Afrique du système d'aide actuel est (...) qu'au plan national, des sommes d'énergie et de capital politique sont gâchées dans les rapports avec les agences des bailleurs de fonds, détournant ainsi l'attention du débat national et de la recherche d'un consensus » (Kanbur, 2000, p. 8).

Au bout du compte, la conditionnalité est le reflet du manque de confiance des bailleurs de fonds dans la capacité ou l'engagement du pays bénéficiaire à mettre en place certains types de réformes ou de politiques considérées comme souhaitables. Ces bénéficiaires sont-ils en droit d'attendre que les sommes avancées par les bailleurs de fonds ne s'accompagnent pas d'une

obligation de faire des choses qu'ils n'auraient pas faites autrement ? Streeten (1988, p. 107) estime que la conditionnalité est redondante, quelles que soient les circonstances : « *si les mesures prescrites par les conditions sont réellement dans l'intérêt du pays bénéficiaire, pourquoi n'ont-elles pas déjà été mises en œuvre par ses dirigeants ?* ». D'autres feront valoir que ce point de vue présuppose que les autorités agissent toujours dans l'intérêt de leurs citoyens, une supposition qui ne se vérifie pas toujours (Polak, 1991 ; Buiter, 2004 ; Calderisi, 2007). Ces arguments sont bien entendu également applicables aux bailleurs de fonds : l'idée d'un donateur bienveillant agissant toujours par pur altruisme est belle, mais cela reste une fiction.

Contraindre des autorités à l'action n'est pas toujours une mauvaise chose, notamment lorsqu'un pays est soumis au joug d'un dictateur ou que les libertés fondamentales y ont été supprimées. Ainsi, l'expression unanime des bailleurs de fonds après les violences entourant les élections kenyanes de 2007, obligeant les parties au dialogue, montre comment les donateurs peuvent user de leur pouvoir et de leur influence à bon escient. Dans l'ensemble néanmoins, les pays en développement se montrent très suspicieux vis-à-vis de l'inclusion des droits humains ou des libertés civiles dans les mesures de « bonne gouvernance ». Ils font valoir que les pays bailleurs ou les agences qui avancent les fonds pourraient très bien utiliser cette condition comme prétexte pour refuser de l'aide ou un accès au commerce à tout gouvernement considéré comme politiquement inacceptable. En bref, elle est vécue comme un début d'ingérence.

Ces craintes ne sont pas totalement dénuées de fondement. Le prêt international, qu'il soit concessionnel ou commercial, a toujours été un puissant instrument de gestion des affaires de l'État. Les créanciers se soucient souvent simplement du remboursement de l'emprunt mais, depuis les guerres napoléoniennes (on pourrait probablement remonter à l'Antiquité romaine), les États les plus riches ont également utilisé la finance internationale pour promouvoir leurs objectifs militaires, économiques et idéologiques. Ces derniers ont pris une importance particulière depuis la fin du XX^e siècle, à partir du moment où les « institutions de la finance internationale, qui incarnent les valeurs des États capitalistes plus développés, se sont davantage souciées de promouvoir certaines réformes dans les pays emprunteurs que de garantir le remboursement des prêts » (Krasner, 1999, p. 149).

Certains habitants des pays en développement considèrent même que la référence aux droits humains ou la conditionnalité politique constituent une atteinte plus importante encore à la souveraineté nationale que la conditionnalité économique (Singer et Raffer, 1996, p. 164). Bien que la conditionnalité puisse être conforme aux principes westphaliens de la souveraineté légale

internationale, il est évident qu'elle peut compromettre l'autonomie des États (Krasner, 1999). En ce sens, le caractère raisonnable des conditions d'un prêt est souvent une question de point de vue. L'histoire de la finance internationale fourmille d'exemples. Ainsi en 1924, les conditions assorties par J.P Morgan & Co. au prêt de stabilisation accordé au gouvernement français ont contrarié de nombreux observateurs hexagonaux. Pourtant, après le krach de 1929, la donne avait changé et les Français devinrent les créanciers de l'Autriche et de l'Allemagne, imposant des conditions de nature ouvertement politique. De manière similaire, les conditions attachées aux prêts accordés par la France à la Grande-Bretagne en 1931 ont suscité de nombreuses critiques chez les sujets britanniques. Les prêteurs insistaient sur l'application des recommandations du *May Committee* britannique visant à l'équilibrage du budget et à la réduction des allocations chômage, en dépit des craintes exprimées (notamment au sein du parti travailliste) de voir cette mesure aggraver les problèmes engendrés par la récession (Kindleberger et Aliber, 2005, p. 234). En fait, le Royaume-Uni s'est trouvé dans une position similaire 30 ans plus tard, du fait de l'incapacité du gouvernement à gérer les déficits récurrents de la balance des paiements. Entre 1961 et 1976, le Royaume-Uni a dû recourir par trois fois à des prêts du FMI assortis de conditions drastiques. Bien que les mesures adoptées aient finalement permis de restaurer l'équilibre macro-économique (Crawford, 1983), l'intervention du FMI a été très impopulaire et a contribué à la fragilisation des gouvernements travaillistes (après la période 1976-79, le parti travailliste allait rester éloigné du pouvoir pendant 18 ans).

D'un point de vue historique, on peut donc dire que les pays en développement n'ont pas été les seuls à souffrir des conséquences d'une conditionnalité perçue comme particulièrement rigoureuse ou à se plaindre de son coût excessif. À cet égard, le fait qu'aucun pays développé n'ait été client des IFI entre les années 1970 et l'intervention du FMI en Islande en octobre 2008 est d'ailleurs significatif. Moins les pays sont susceptibles d'être soumis à des conditions, plus ils soutiennent une conditionnalité stricte : la nature changeante de la clientèle du FMI a donc clairement contribué à un raffermissement des conditions dans le temps. Comme le remarque un économiste du FMI :

« La similarité [est] frappante entre le point de vue actuel des pays en développement membres du FMI et celui qui était vigoureusement défendu par les Européens à l'époque où eux aussi étaient confrontés à des déséquilibres structurels importants de leur balance des paiements. Si les autorités monétaires de pays comme la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni souhaitent mieux comprendre l'insistance dont font preuve les pays en développement dans leur demande d'accès à un volume plus important de ressources inconditionnelles, ils n'ont qu'à

se plonger dans leurs propres dossiers et mémorandums de l'immédiat après-guerre. Ce qui était valable pour eux aux tournant des années 1940 et 1950 devrait peut-être l'être pour les pays en développement dans les années 1980 » (Dell, 1981, pp. 14-15).

Les pays développés étant redevenus emprunteurs avec la crise financière actuelle, la notion d'une conditionnalité perçue comme étant à deux vitesses va revenir sur le devant de la scène.

Les différents types de conditionnalité

Le discours actuel des bailleurs de fonds insiste pour que la coopération au développement prenne la forme d'un partenariat. En réalité pourtant, la quasi-totalité des conditions sont assorties d'incitations négatives (bâton) – interruption de l'aide, sanctions diverses, intervention militaire, représailles commerciales ou diplomatiques – ou positives (carotte) – promesse d'augmentation de l'aide, de concessions commerciales, d'octroi de sièges lors des négociations internationales ou de protection par des troupes étrangères (Edwards, 1999, p. 114). C'est le problème classique de la relation « principal-agent » : l'aide est distribuée de façon à inciter l'agent (le bénéficiaire) à agir conformément aux souhaits du principal (le donateur) (Killick, 1998). Pour Edwards, en dépit d'avis divergents quant à l'impact de la conditionnalité, la carotte a généralement eu plus de succès que le bâton. Bien que ce point puisse être débattu, les gouvernements récalcitrants changent rarement de comportement sous la pression extérieure ; au contraire, cette dernière peut renforcer leur volonté de résister. La littérature sur l'impact des sanctions est pertinente en la matière. Les sanctions imposées par les États-Unis à Cuba depuis les années 1960 ont singulièrement échoué à provoquer un changement de régime. On pourrait même affirmer que, bien loin de fragiliser la position du gouvernement cubain, elles l'ont en fait renforcée. De même, les sanctions appliquées à l'Irak après la première guerre du Golfe n'ont eu qu'un impact minime sur le régime irakien (bien qu'elles aient eu, selon toutes les sources disponibles, un effet dévastateur sur la population irakienne). Dans le cas de l'Afrique du Sud en revanche, si les sanctions n'ont eu initialement qu'un impact relatif sur le régime d'*apartheid*, dès lors que les États-Unis ont commencé, au début des années 1980, à exercer une réelle pression sur les dirigeants sud-africains à travers des sanctions économiques plus dures, le régime s'est lentement acheminé vers la capitulation (Davis et Engerman, 2003 ; Cortright et Lopez, 2000).

Il est possible d'envisager cette question sous un autre angle en distinguant selon que la conditionnalité affecte principalement les « instruments », les « résultats » ou les « processus » (Buiter, 2004). Au cours des dernières années,

la conditionnalité touchant les politiques économiques « conditionnalité d'instruments » a été progressivement remplacée par la « conditionnalité de résultats ». La Commission européenne (CE), à travers ses « contrats OMD », a particulièrement cherché à promouvoir une approche fondée sur les résultats en vertu de laquelle une proportion du total de l'appui budgétaire est conditionnée par le taux de progression vis-à-vis des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le fait de relier de manière plus évidente la conditionnalité à l'amélioration des indicateurs de développement humain présente de nombreux bénéfices potentiels. En pratique cependant, les performances clés tendent à ne survenir que longtemps après le lancement des actions, ce qui complique considérablement l'évaluation, par les bailleurs de fonds, des performances du bénéficiaire de l'aide. Pire encore, du point de vue de l'évaluation de la performance, la contribution de l'action exigée par les bailleurs de fonds aux performances finales peut se révéler difficile à identifier, à quantifier et à vérifier. C'est précisément pour cette raison que les conditions posées ne devraient avoir trait qu'aux instruments politiques qui sont réellement sous le contrôle du gouvernement bénéficiaire et dont on peut apporter la preuve qu'ils sont liés aux objectifs poursuivis (Mosley, 1987, p. 34). L'existence de chocs extérieurs (catastrophes climatiques ou forte réduction du prix des exportations d'un pays) viennent encore compliquer ce problème – si les objectifs ne sont pas atteints, il est difficile de dire si cette absence de réalisation est due à des causes échappant au contrôle du gouvernement bénéficiaire (force majeure) ou à des déficiences dans la mise en œuvre des politiques convenues. Pour dire les choses plus crûment, les bailleurs de fonds n'ont souvent aucun moyen de savoir si les conditions ont été remplies par les gouvernements bénéficiaires. La « conditionnalité de processus », quant à elle, tente de prédéterminer les instruments de mise en œuvre des politiques publiques plutôt que les politiques elles-mêmes. Au sens strict, on touche là à la conditionnalité de gouvernance, que nous étudierons plus en détail.

Les différentes modalités de l'aide se distinguent également par la période et l'indicateur de performance qui servent à conditionner l'aide (Collier, 2006, pp. 1487-89). La période peut être *ex ante* ou *ex post*, c'est-à-dire soit tournée vers le passé, soit tournée vers l'avenir. La conditionnalité *ex ante* existe de longue date et a été mise en place par le FMI avec l'amendement de ses statuts en 1969 (encadré 1.1). En tant que modalité de la conditionnalité, elle a été fortement promue par la Banque mondiale dans les années 1980, sous la forme de programmes d'ajustement structurel (PAS). La Banque a décidé de créer les prêts PAS en partie parce qu'elle opérait souvent dans des environnements de politiques économiques déficientes (ce qui a suscité tout un débat sur la notion de « bon » environnement). Lors de leur création, les PAS visaient à

améliorer les politiques économiques à travers une conditionnalité négociée. L'aide était accordée en échange de la promesse de réformer les politiques économiques, type explicite de conditionnalité *ex ante*. Les détracteurs de ces stratégies *ex ante* font valoir que les bailleurs de fonds peuvent les utiliser comme prétextes pour appliquer des conditions qui, d'emblée, ne sont pas viables. Selon Sender (2002), la Banque mondiale est passée maître dans l'art de faire porter la responsabilité par les pays en développement, en affirmant que si les gouvernements bénéficiaires avaient fait preuve de suffisamment de résolution et qu'ils avaient « gardé le cap », ils auraient bénéficié des résultats bénéfiques des réformes. En utilisant ce moyen de défense sémantique, il est en théorie possible de soutenir n'importe quel calendrier de réforme, aussi éloigné soit-il des réalités du pays en question et quels que soient les défauts de conception des politiques prônées.

Encadré 1.1. La conditionnalité du FMI

Les « **conditions préalables** » correspondent à des mesures prises par un pays avant que le Conseil d'administration du FMI n'autorise un programme.

Les « **critères de performance** » sont des indicateurs qui, à défaut d'être respectés par un pays, entraînent la suspension du décaissement des facilités accordées par le FMI jusqu'à obtention d'un nouvel accord.

Les « **accords sur les politiques** » sont des actions qu'un pays accepte d'entreprendre mais auxquelles aucune sanction explicite n'est attachée en cas de non-exécution.

Les conditions préalables de financement et les critères de performance types du FMI sont les suivants :

- engagement général de coopérer avec le FMI pour l'élaboration des politiques ;
- Réduction des dépenses publiques, des déficits budgétaires et de la dette extérieure ;
- Réduction du taux de croissance de la monnaie pour contrôler l'inflation ;
- Fin des monopoles publics (c'est-à-dire privatisation) ;
- Dérégulation des industries et réforme du secteur bancaire ;
- Réorientation du crédit intérieur du secteur public vers le secteur privé ;
- Suppression du contrôle gouvernemental des salaires, des prix et des taux d'intérêt ainsi que des subventions publiques ;
- Augmentation des taux d'intérêt réels pour atteindre le niveau du marché ;
- Suppression des obstacles à la croissance des exportations
- Baisse des tarifs douaniers, fin des quotas, suppression du contrôle des changes et des taux de change discriminatoires ;
- Maintien d'un niveau de réserves de change adéquat ;
- Dévaluation de la monnaie pour les pays victimes d'un « déséquilibre fondamental ».

Source: www.imf.org/conditionality/whatis.html

En dépit de la forte progression de la conditionnalité *ex ante* dans les années 1980 et 1990, chacun s'accorde à en prononcer l'échec (voir entre autres Mosley *et al.*, 1991 ; Dollar et Svensson, 2000 ; Glennie, 2008). Ce manque d'efficacité est la conséquence de trois défauts majeurs. Tout d'abord, les gouvernements ont appris à contourner le système en ne tenant pas leurs promesses. L'aide a été accordée sur la base de certains engagements, mais le manque relatif de cohérence dans les prises de décision de la Banque mondiale au cours du temps, ainsi que les encouragements à décaisser des fonds, ont nuit à la crédibilité d'une éventuelle mise en œuvre de ces dispositions lors des engagements d'aide futurs (Kanbur, 2000). Ainsi, certains gouvernements ont promis à plusieurs reprises d'effectuer les mêmes réformes. L'un des exemples le plus souvent cité est celui du président du Kenya, Daniel Arap Moi, dont le gouvernement n'a pas tenu ses multiples promesses de réforme⁴. Killick (1998) cite un certain nombre de cas illustrant ce problème. Cette faiblesse souligne simplement ce que les économistes qualifient d'« incohérence temporelle » (Collier, 2006). Deuxième défaut, la promotion de la réforme par la coercition qui a parfois conduit les gouvernements à résister au changement. On peut citer l'exemple du Malawi sous la présidence de Kenneth Kaunda (bien que certains bénéficiaires aient aussi pris comme prétexte la volonté du FMI d'imposer des réformes pour mettre en œuvre des politiques auxquelles, en fait, ils adhéraient parfois). Dernier défaut, et c'est peut-être une raison plus fondamentale, la conception même du cadre politique général au sein duquel les PAS étaient appliqués.

La frustration suscitée par les mauvais résultats des PAS traditionnels a finalement débouché sur un nouveau type de politique basé sur le principe de la sélectivité *ex post*, c'est-à-dire sur la sélection des candidats en fonction de leurs performances passées en matière de croissance, de réduction de la pauvreté, de droits humains, etc. Le passage de l'un à l'autre est dérivé principalement de la découverte très connue et controversée de Burnside et Dollar (2000), selon laquelle l'aide n'est efficace que lorsque les politiques sont bonnes et qu'elle n'a pas la possibilité d'influencer ces dernières (Mosley *et al.*, 2004, p. 218). Collier estime que c'est cette conditionnalité *ex post* qui est le plus susceptible d'influencer les gouvernements bénéficiaires, car le donateur détermine de manière précise le montant et le calendrier de l'aide qu'il accordera, ainsi que les performances nécessaires à son obtention. Le meilleur exemple récent de ce type de conditionnalité est illustré par le Compte du défi du Millénaire (MCA) américain (encadré 1.2).

Encadré 1.2. Nouvelle architecture et nouvelle conditionnalité de l'aide : le Compte du défi du Millénaire

Dans un discours prononcé le 14 mars 2002, le président Bush a demandé à ce que les pays soient identifiés sur la base « *d'un ensemble de critères objectifs clairs et concrets* » susceptibles d'être appliqués « *de manière juste et rigoureuse* ». Le président des États-Unis a déclaré que le Compte du défi du Millénaire viendrait « *récompenser les nations qui luttent contre la corruption, respectent les droits humains et adhèrent à l'état de droit (...), investissent dans de meilleurs systèmes de soins, de meilleures écoles et un programme extensif de vaccination (...), ont des marchés plus ouverts et mènent des politiques budgétaires plus soutenables, des nations dans lesquelles des personnes peuvent créer et exploiter une petite entreprise sans crouler sous le poids de la bureaucratie et de la corruption* ».

Les 17 indicateurs suivants (avec leur source), « *choisis en raison de la qualité et de l'objectivité relatives de leurs données* », du nombre de pays couverts, de leur accès public et de leur corrélation avec la croissance et la réduction de la pauvreté, sont utilisés pour évaluer les performances nationales au regard de trois catégories : la justice dans l'exercice du pouvoir, l'investissement dans le capital humain et la promotion de la liberté économique.

Justice dans l'exercice du pouvoir :

1. Libertés civiles (Freedom House)
2. Droits politiques (Freedom House)
3. Expression et transparence financière (Institut de la Banque mondiale)
4. Efficacité du gouvernement (Institut de la Banque mondiale)
5. État de droit (Institut de la Banque mondiale)
6. Contrôle de la corruption (Institut de la Banque mondiale)

Investissement dans le capital humain :

7. Taux de vaccination (Organisation mondiale de la santé – OMS)
8. Dépenses publiques de santé (OMS)
9. Taux de scolarisation des filles dans le primaire (Unesco)
10. Dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire (Unesco/sources nationales)
11. Gestion des ressources naturelles (CIESIN/Yale)

Promotion de la liberté économique :

12. Création d'entreprises (Société financière internationale – SFI)
13. Inflation (FMI – Perspectives de l'économie mondiale [WEO])
14. Politique commerciale (Heritage Foundation)
15. Qualité de la réglementation (Institut de la Banque mondiale)
16. Politique fiscale (sources nationales/FMI – WEO)
17. Accès au foncier et droits fonciers (Fonds international de développement agricole – FIDA/SFI)

Source: MCA : <http://www.mcc.gov/>

L'une des qualités du MCA est de placer le pays en développement en position de décideur, en le rendant responsable de la sélection des projets. Néanmoins, une telle stratégie présente des risques évidents. Les critères de sélectivité *ex post* du MCA balayent un champ tellement vaste qu'il est en pratique très difficile d'accéder à ces financements. Bien que cette institution ait été créée en 2002 et qu'elle ait signé des contrats avec des pays en développement pour un montant total de près de 3 milliards de dollars (USD), les montants réellement décaissés ne s'élevaient qu'à 69 millions USD en mars 2007 (Kharas, 2008, p. 2). Certains pays ont également eu des difficultés à satisfaire les conditions *ex ante* du MCA. En ce sens, le MCA n'entre pas à proprement parler dans la catégorie de la sélectivité *ex post*. Par exemple, le Honduras a été le premier pays d'Amérique à signer un accord pour une aide complémentaire du MCA, prévoyant le versement de 215 millions USD sur 5 ans, notamment pour rénover les routes et venir en aide aux agriculteurs. Mais les décaissements ont ensuite été remis en cause, les officiels américains ayant estimé que le Honduras n'avait pas fait suffisamment d'efforts pour éliminer la corruption en Amérique centrale⁵.

En général donc, les stratégies de conditionnalité *ex post* se heurtent à des problèmes pratiques très délicats. En Afrique notamment – où se trouvent la majorité des pays pauvres, mais dont peu de gouvernements conduisent de « bonnes » politiques au sens de la Banque mondiale – la logique de la sélectivité conduit les bailleurs de fonds à recourir à une solution indésirable : les administrations des organismes d'aide se sentent obligées de choisir entre une sous-utilisation de leur budget (perdant ainsi de leur influence à la fois auprès des pays en développement partenaires et auprès de leurs propres autorités) et l'octroi d'aides à des pays pratiquant des politiques jugées mauvaises (Mosley *et al.*, 2004, p. 218). Le tableau 1.1 révèle les implications d'une stratégie fondée uniquement sur la sélectivité. Sur la base des élasticités de réduction de la pauvreté calculées, un donateur pratiquant une telle stratégie fondée sur l'efficacité des mesures de réduction de la pauvreté serait finalement contraint de concentrer ses fonds sur seulement deux régions : l'Asie de l'Est-Pacifique et l'Asie du Sud. Désigner les « enfants chéris » susceptibles d'obtenir de l'aide sur la base de leurs performances passées implique de créer également des « orphelins de l'aide ». Les pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne seraient exclus de la liste des bénéficiaires de notre donateur hypothétique. Pour ces raisons, la sélectivité peut difficilement constituer une philosophie générale en matière d'attribution de l'aide au développement. Comme le remarque Schmitz (2006, p. 6) :

« Les politiques de développement visant à réduire la pauvreté à l'échelle mondiale ne peuvent pas traiter les bénéficiaires de manière distincte sans nuire à leur crédibilité [...] Il est évident qu'une stratégie

de sélectivité ne peut être envisagée par la majorité des bailleurs de fonds [...] Premièrement, il faudrait définir des critères généraux adéquats, qui conviendraient en même temps à chaque cas particulier, pour caractériser les conditions politiques et institutionnelles favorables à la croissance économique. *Cela est manifestement hors de portée des capacités de pronostic du donateur.* Deuxièmement, les bailleurs de fonds seraient contraints de sélectionner des bénéficiaires particulièrement dignes de recevoir de l'aide en fonction de ces critères. Troisièmement, cette décision devrait être mise en application de manière cohérente, c'est-à-dire sans que ne soient à aucun moment pris en compte les intérêts particuliers de tel ou tel. Le recours à une stratégie de sélectivité pose des exigences en matière de cohérence et de convergence des intérêts et des objectifs des bailleurs de fonds auxquelles ces derniers ne peuvent pas répondre ».

Tableau 1.1. Aide, croissance et réduction de la pauvreté par région

Régions	(1) Réduction de la pauvreté 1990-1999 (points de pourcentage/an)	(2) Croissance du PIB 1990-1999 (points de pourcentage/an)	(3) = (1)/(2) Réduction de la pauvreté par unité de croissance	(4) APD/PNB (%), 1992	(5) = (1)/(4) Réduction de la pauvreté par unité d'aide
Asie de l'Est-Pacifique	1.05	7.18	0.15	0.34	3.09
Moyen-Orient/Afrique du Nord	0.23	0.66	0.35	1.23	0.19
Amérique latine/Pays caraïbes	0.23	1.23	0.19	0.30	0.77
Europe de l'Est/Asie centrale	-0.68	0.13	-5.23	2.17	-0.31
Asie du Sud	2.50	3.33	0.75	0.66	3.77
Monde en développement	0.92	3.81	0.24	1.45	0.63

Note : les calculs sont basés sur des réductions annualisées des indices numériques de pauvreté par pays (en prenant comme seuil de pauvreté, soit le chiffre de 1 USD/jour, soit un critère national, en fonction des données disponibles), en utilisant les parts de population comme pondération.

Source : Mosley et al. (2004, p. 222).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703783408227>

Pour résumer les débats à ce jour, le tableau 1.2 illustre les positions de base vis-à-vis des différents types de conditionnalité. Peu à peu, une fracture est apparue entre les partisans de la conditionnalité fondée sur les résultats et ceux qui préfèrent se baser sur les politiques pratiquées. L'Union européenne (UE) est l'entité qui a exploré le plus avant la conditionnalité de résultats. En 2005, la CE publiait un document qui définit la conditionnalité de résultats comme une aide décaissée en l'échange de « progrès réalisés au regard d'un certain nombre

d'indicateurs, notamment de résultats obtenus dans la réduction d'aspects de la pauvreté directement liés à la prestation de services et à la gestion des finances publiques » (CE, 2005). Ainsi, les indicateurs sociaux comme le pourcentage d'enfants vaccinés ou le pourcentage d'enfants scolarisés dans le primaire sont désormais identifiés expressément. Eurodad (2008) pose la question de savoir si l'évolution des pratiques de la CE a été à la hauteur de l'audace de l'approche théorique tout en accueillant favorablement l'évolution qui consiste à encourager davantage la réduction de la pauvreté à travers la conditionnalité.

Tableau 1.2. **Matrice des différentes options possibles en matière de conditionnalité**

	Politiques	Résultats	Gouvernance
<i>Ex ante</i>	Banque mondiale dans les années 1980 ; FMI	Union européenne	
<i>Ex post</i>	Banque mondiale actuellement (IDA) ; DFID		États-Unis actuellement (MCA)

Source : Collier (2006).

En fait, seul un acteur majeur – le FMI – utilise encore explicitement la conditionnalité *ex ante*. Mais lui-même réévalue sa position face à la crise financière. Cette institution a également pris note de la question de l'appropriation en tentant de limiter la portée de sa conditionnalité aux réformes de politique dont l'importance critique vis-à-vis de la réussite du programme est démontrable. Comme nous le verrons, il est difficile de dire si le FMI a atteint cet objectif ou pas. La Banque mondiale a quant à elle évolué, passant de la conditionnalité *ex ante* à la conditionnalité *ex post*, en se fondant toujours sur les politiques menées. Ainsi, elle alloue l'aide en fonction des réformes effectivement réalisées plutôt que sur la promesse de réformes à venir.

La Banque mondiale a fédéré la pratique de la conditionnalité autour des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), un mécanisme compliqué et discutable introduit en 1999 et censé confier aux pays bénéficiaires la responsabilité de la conception de stratégies globales de réduction de la pauvreté et de croissance. L'idée était que les pays concernés « s'approprient et établissent eux-mêmes [ces DSRP], en s'appuyant sur des processus participatifs larges pour leur formulation, leur mise en œuvre et leur suivi sur la base des résultats obtenus » (FMI et Banque mondiale, 2001, annexe 2). Néanmoins, dans la mesure où ces DSRP constituent également l'unique base d'obtention d'un allègement de la dette et de prêts concessionnels de la part des institutions de Bretton-Woods, ils déséquilibrent inévitablement le partenariat en faveur du

créditeur (Browne, 2007, p. 55). Il n'entre pas dans le cadre de cet essai de se livrer à une critique détaillée des DSRP (nous en dirons davantage sur ce sujet dans la section suivante)⁶. Cependant, on constate que les DSRP diffèrent très peu l'un de l'autre – ce qui, en soi, est révélateur. Leur crédibilité en tant que documents reflétant réellement un processus démocratique de consultation s'en trouve donc entamée (Stewart et Wang, 2003). De plus, dans la mesure où ils sont soumis à l'approbation des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, les DSRP ont, à de nombreux égards, élargi le champ d'application de la conditionnalité.

Notes

1. Guha, K. et A. Beattie (2006), "Minister 'invented' World Bank Row", www.FT.com, publié le 19 septembre.
2. Ce souci est légitime. Néanmoins, les enquêtes d'opinion montrent la résistance surprenante de l'opinion publique aux « échecs » de l'aide : un nombre important d'individus soutiennent l'aide, même s'ils savent ou pensent qu'elle n'est pas très efficace (Riddell, 2007, pp. 115-116 ; OCDE 2005).
3. Voir www.ethazuckermann.com/blog/2007/06/04/getting-rowdy-with-andrew-mwenda/ (consulté le 24 février 2008).
4. Wrong (2009) propose un compte rendu instructif des relations entre les bailleurs de fonds et les gouvernements kenyans depuis l'indépendance du pays.
5. *The Economist* (2008), "Zelaya Plays the Chávez Card", 30 octobre http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=12522958.
6. Voir Riddell (2007, chapitre 13) pour une analyse récente de qualité sur ce sujet.

Chapitre 2

Évolution des modalités de l'aide : bref rappel historique

Au cours des 30 dernières années, la conditionnalité a pris une importance qu'il aurait été difficile de prédire aux premières heures de l'aide au développement. Les bailleurs de fonds exercent aujourd'hui une influence énorme sur la prise de décision et l'exécution des politiques publiques dans des domaines aussi divers que la démocratie, la réforme judiciaire, la gouvernance des entreprises, la santé, l'éducation et l'environnement (Chang, 2005). Comme l'a remarqué Chambers (2005, p. 39) :

« Aujourd'hui, dans de nombreux pays à revenu faible ou moyen – notamment en Afrique subsaharienne –, les prêteurs et les bailleurs de fonds ne se contentent pas de financer une grande partie des dépenses publiques (plus de 50 pour cent en Ouganda, par exemple), ce sont eux qui tiennent les rênes des politiques publiques. Dans les années 60, cette mainmise aurait été dénoncée comme la manifestation du néocolonialisme le plus flagrant ».

Il est donc important d'effectuer un retour historique sur la manière dont la conditionnalité a évolué pour remettre ces changements dans leur contexte, dans la mesure où le lien est étroit avec la manière dont le décaissement de l'aide a lui aussi évolué. Au risque de se livrer à une simplification excessive, on peut distinguer cinq grandes périodes dans les relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires.

L'après-guerre (1947-1960) : au cours des 14 premières années de l'après-guerre, la conditionnalité est beaucoup moins intrusive qu'elle ne le deviendra dans les années 80. Cela tient en partie au fait que les pays industriels sont encore eux-mêmes des clients importants des IFI – ils exercent une influence et

un contrôle décisifs et rechignent à soutenir une conditionnalité qui empièterait sur leurs prérogatives. Le plan Marshall s'accompagne de certaines conditions mais, en général, la conditionnalité au sens où on l'entend aujourd'hui est limitée aux prêts du FMI. Même dans ce cas, l'attribution originelle du FMI consiste spécifiquement à atténuer les crises de la balance des paiements. Initialement, il n'existait aucune disposition spécifique concernant la conditionnalité. En 1950, les membres du Conseil d'administration du Fonds acceptent une forme atténuée de conditionnalité pour persuader les États-Unis de continuer à financer ses opérations. Selon cette décision de 1950, les membres ne peuvent effectuer de tirage sans restriction que sur leur tranche-or (le premier quart de leur quote-part). Il faut attendre 1969 pour que les statuts soient formellement amendés et mettent en place la conditionnalité au-delà de la première tranche de crédit. Pour Krasner (1999, p. 46), « les Américains finirent par obtenir gain de cause [dans leur volonté d'imposer des conditions plus strictes] car l'argent était entre leurs mains ». En ce qui concerne la Banque mondiale – bien que l'on prétende fréquemment que ses prêts étaient exempts de conditions jusqu'aux années 80 –, elle retarde l'accord de son premier prêt à la France en 1947, attendant que le gouvernement apporte la preuve de la fiabilité économique de ses politiques en expulsant les communistes qui en sont membres (Caulfield, 1996, p. 53). Dans les années 50, la Banque mondiale tente de poser des conditions à l'octroi de prêt en introduisant une forme de planification économique générale (Hirschman, 1987, p. 184)¹.

L'optimisme du développement des années 60 et 70 : au cours des années 60 et 70, l'aide en direction des pays en développement se concentre sur des projets d'infrastructures et d'agriculture. Les années McNamara à la Banque mondiale voient la rapide expansion des financements de tous les bailleurs de fonds, avec une conditionnalité faible, voire inexistante. L'aide-projet devient une composante dans tous les secteurs des portefeuilles de la plupart des bailleurs de fonds. Dans l'ensemble, le rendement de ces portefeuilles est tout à fait respectable (Mosley et Eeckhout, 2000, p. 134). Dans les années 70, les pays en développement obtiennent également des prêts de grande ampleur, principalement de la part de banques privées, du fait des cours élevés des matières premières et d'une forte croissance, le système financier recyclant les excès de liquidités provenant des pétrodollars accumulés par les pays producteurs. Les banques considèrent généralement que les prêts souverains sont plus sûrs et les conditions des prêts sont relativement souples. La Guerre froide stimule également ce domaine de la finance, dans la mesure où les IFI octroient volontiers des concours pour le développement à des gouvernements anticommunistes avérés (Zaïre [désormais République démocratique du Congo], Indonésie, Chili, etc.). Cependant, quand le contexte économique international change et que les taux d'intérêt augmentent fortement après que les États-Unis

et le Royaume-Uni ont adopté des politiques monétaristes, la prodigalité laisse place à l'austérité. Les pays en développement sont particulièrement touchés alors même que les cours des matières premières s'effondrent et nombre d'entre eux éprouvent des difficultés à faire face à leurs échéances.

La crise de la dette des années 80 et l'ajustement structurel : la crise de la dette qui en résulte au début des années 80 alerte, bien tard, la communauté financière sur le fait que les prêts souverains sont loin d'être aussi sûrs que ne le pensait le système bancaire privé. Elle ouvre une nouvelle ère des relations bailleurs de fonds-bénéficiaires, qui donne lieu à un activisme renouvelé au sein des IFI. Buira (2003, p. 73) fait valoir que cette période a constitué une étape décisive de la montée de la conditionnalité, due en grande partie à l'influence du Trésor américain sur le FMI. Cette évolution reflète les nouvelles priorités de la révolution intellectuelle déclenchée par les gouvernements Thatcher et Reagan, qui promeuvent la transition vers le monétarisme. En 1985, le secrétaire américain au Trésor, James Baker, en appelle à la Banque mondiale et au FMI pour qu'ils aident à libéraliser les institutions de régulation des marchés et à renforcer le secteur privé. Le FMI soutient l'initiative Baker, qui prévoit des dispositions en faveur d'une conditionnalité structurelle et d'une collaboration plus étroite entre le FMI et la Banque mondiale. Après la crise de la dette, les prêts-projets – quelle que soit leur ampleur et leur rapidité de décaissement – se révèlent insuffisants (Caulfield, 1996 ; Singer et Raffer, 1996 ; Collier, 2006). La nécessité d'une action urgente visant à garantir la solvabilité du système financier international conduit au rapide développement de l'aide-programme. Selon la définition du CAD (OCDE, 1991, p. 5), « l'aide-programme consiste à accorder des concours financiers, non liés à des activités précises menées dans le cadre d'un projet, à un pays partenaire afin d'appuyer son développement en général ; elle peut notamment prendre la forme d'un soutien à la balance des paiements, d'un soutien budgétaire ou d'une aide en nature ». Durant la vague d'expansion de l'aide-programme (et notamment des PAS), la conditionnalité prend une ampleur inconcevable jusqu'alors. Les IFI commencent à associer l'éligibilité au financement à un ensemble de conditions, et de nombreux pays en manque de liquidités se sentent incapables de résister. Initialement, la Banque mondiale et le FMI limitent leurs exigences principalement aux déficits budgétaires, à l'expansion monétaire, à la privatisation et à la libéralisation des échanges, mais cela va vite changer.

Les dérapages et les désillusions croissantes des années 90 : durant cette période, les compétences des IFI croissent à un rythme effréné et continu, à tel point que pendant la crise financière de 1997, le FMI se retrouve en position d'ordonner au gouvernement coréen de donner son indépendance à la banque centrale du

pays et même de fixer la limite d'endettement des entreprises privées coréennes (Feldstein, 1998 ; Chang, 2005). Le FMI étend même son influence à la politique environnementale, un domaine on ne peut plus éloigné de sa compétence d'origine (Easterly, 2007). Cette brusque augmentation de la conditionnalité durant cette période est en partie due à la fin de la Guerre froide. Comme le remarque Lancaster (2007, pp. 52-53), les objectifs diplomatiques, commerciaux et culturels de l'aide des décennies qui ont précédé la fin de la Guerre froide ont rendu les politiques de sélectivité et de conditionnalité difficiles. Avec la fin de cette période, ces barrières sont levées. L'inclination néolibérale de la politique des États-Unis à l'égard des IFI qui a débuté durant les années Reagan perdure sous Clinton. Le secrétaire d'État au Trésor de l'époque, Robert E. Rubin, exerce une intense pression sur le FMI pour qu'il révise ses statuts afin de pouvoir requérir des gouvernements emprunteurs qu'ils suppriment les dispositifs de contrôle du compte de capital. La Banque mondiale innove également en élargissant considérablement son domaine de compétence. Sous la direction de James D. Wolfensohn, elle lance toute une vague d'initiatives comme le Pacte stratégique, l'Initiative de partenariat, la Banque du savoir et le Cadre de développement global (CDF) (Rich, 2002). Selon Pincus et Winters (2002, p. 3), on serait bien en peine « *de trouver une question où un domaine qui ne s'inscrive pas, sous une forme ou sous une autre, dans la 'démarche de développement holistique et à long terme' du CDF* ». Néanmoins, il ne faut en aucun cas attribuer à la communauté des bailleurs de fonds et aux IFI l'entière responsabilité de l'augmentation de la conditionnalité à cette époque. Dans leur quête du « Saint-Graal » du développement – « les bonnes politiques » –, les ONG et les universitaires encouragent constamment les IFI et les bailleurs de fonds à étendre leurs compétences, les accusant d'adopter une vision simplifiée et trop étroite du processus de développement. Par ailleurs, le fait que la conditionnalité soit en grande partie négociée en secret – les célèbres lettres d'intention du FMI en étant l'exemple le plus connu –, donne le sentiment d'un manque de transparence et d'une absence de responsabilité financière. Conséquence de cet élargissement de la conditionnalité, le respect des programmes du FMI est bien plus faible dans les années 90 que dans les années 70 et 80, ce qui vient réduire l'effet catalyseur de ce type de programme sur la levée de financements privés (Toye et Toye, 2004, p. 281). L'imposition de la conditionnalité croisée vient compliquer la donne, dans la mesure où l'accès au financement d'une agence est conditionné par le respect des stipulations d'une autre. Ainsi dans le cadre de l'éligibilité à un crédit d'ajustement structurel, la Banque mondiale exige (de manière informelle) que le pays respecte également le programme du FMI auquel il a souscrit (Killick *et al.*, 1998, p. 9). De plus, nombre de bailleurs de fonds multilatéraux adoptent la conditionnalité du FMI. Ainsi, les

États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas conditionnent leur propre aide aux précédents accords conclus avec le FMI ou la Banque mondiale. En d'autres termes, de plus en plus, l'impact de la conditionnalité s'étend au-delà des stipulations nominales des accords signés avec une agence en particulier. Cependant, durant la seconde moitié des années 90, les IFI et la communauté des bailleurs de fonds dans son ensemble ressentent une déception croissante devant le manque de résultats tangibles des PAS et de leurs dérivés, notamment devant la performance particulièrement médiocre de l'Afrique subsaharienne, qui enregistre des taux de croissance du revenu par habitant négligeables, voire négatifs, depuis le début des années 80. Sur d'autres continents, des pays qui ont également suivi un PAS affichent des résultats décevants en termes de retour à la croissance économique et au développement. L'un des exemples les plus notables est sans doute celui de la Bolivie, dont le taux de croissance du revenu a quasiment stagné durant les 20 années qui ont suivi le déclenchement du PAS de 1986. Les évaluations exhaustives conduites dans les années 90 (par exemple, Mosley *et al.*, 1991 ; Killick *et al.*, 1998) viennent confirmer ces performances décevantes, malgré des limitations méthodologiques et des conclusions souvent nuancées. De nombreux critiques dénoncent également le manque de transparence dans l'application de la conditionnalité. Dès 2001, les chercheurs de la Banque mondiale eux-mêmes déclarent que « *la conditionnalité, en tant qu'instrument de promotion des réformes, est un échec* » (Devarajan *et al.*, 2001). Les auteurs émettent ensuite des réserves quant à cette évaluation, prétendant que les pays qui souhaitaient vraiment réformer ont abouti à des résultats. Pourtant, l'impression générale est celle d'un « fatalisme politique » : seuls les pays qui adoptent les bonnes politiques publiques peuvent réussir et rien ne peut persuader les autres – ni la force, ni la douceur – de changer d'orientation.

De 2000 à nos jours – le Nouvel agenda de l'aide : c'est ainsi que s'ouvre une nouvelle ère de la tortueuse histoire des relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires. Dans un texte paru en 1996, l'OCDE relaie déjà certains signes révélateurs d'un changement de position au sein de la communauté des bailleurs de fonds (OCDE, 1996). Mais le véritable catalyseur de la réforme est probablement associé au changement de politique des IFI à partir de l'an 2000. Initiée par l'article de Burnside-Dollar (2000), une nouvelle philosophie de l'aide recueille la plus large adhésion. Seuls les pays qui ont adopté de « bonnes politiques publiques » utilisent l'aide de manière efficace, ce qui revient à soutenir un virage à 180 degrés en faveur de la conditionnalité *ex ante*. Le Nouvel agenda de l'aide compte de nombreuses composantes, l'un de ses piliers étant une conditionnalité élargie, sorte de « consensus de Washington amélioré » (Rodrik, 2006), caractérisée par une combinaison d'indicateurs économiques et politiques et une focalisation importante sur la gouvernance et les questions institutionnelles

(Oya, 2006, p. 6). Après de longues négociations entre les bailleurs de fonds, les gouvernements bénéficiaires et d'autres acteurs (différents représentants de la société civile), les DSRP et l'« appropriation » des mesures par le bénéficiaire deviennent le *credo* de cette nouvelle orthodoxie de la communauté des bailleurs de fonds. Ironiquement pourtant, la conditionnalité des DSRP a probablement un impact beaucoup plus large que la conditionnalité de contrat traditionnelle, dans la mesure où l'aide est conditionnée à un ensemble de politiques publiques qui viennent modifier les structures de secteurs entiers, comme par exemple la privatisation ou la libéralisation de l'industrie de l'électricité, contrairement à un contrat spécifique qui concernerait, par exemple, la construction d'une centrale électrique. Le mode de fonctionnement des stratégies d'aide-pays (CAS) de la Banque mondiale est similaire, puisque celles-ci définissent un ensemble de politiques publiques qui conditionnent l'octroi d'autres aides par la Banque mondiale (Hall et de la Motte, 2004, p. 4). Dans le même temps, les prêts d'ajustement structurel se métamorphosent graduellement en facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et restent soumis à une conditionnalité insidieuse. De manière concomitante, les dix dernières années sont marquées par une volonté déterminée de promouvoir l'aide-programme, l'appui budgétaire et les fonds mondiaux. L'un des objectifs de la Déclaration de Paris est que, d'ici à 2010, 66 pour cent des flux d'aide soient versés dans le cadre d'approches basées sur des programmes, contre 43 pour cent en 2005. Déjà, les Pays-Bas délivrent près de 70 pour cent de leur aide au développement à travers un appui budgétaire général et sectoriel. Le DfID (Department for International Development, Royaume-Uni) décaisse quelque 50 pour cent de son aide au développement au moyen de l'appui budgétaire et près de 25 pour cent au travers d'approches sectorielles (SWAp). En juin 2006, la Banque mondiale fournit approximativement 40 pour cent de ses nouveaux prêts *via* l'appui budgétaire (Bissio, 2008, p. 131).

Notes

1. En fait, les pays industriels n'ont bénéficié de prêts de la Banque mondiale que sur une courte période après la Seconde Guerre mondiale mais sont demeurés des emprunteurs potentiels du FMI jusqu'aux années 1980. Cela pourrait en partie expliquer pourquoi les conditions posées par la Banque dans les années 80 étaient bien plus nombreuses que celles posées par le FMI. Depuis, les pays en développement sont devenus les principaux clients de ces deux institutions, ce qui a provoqué une augmentation du nombre des conditions exigées.

Chapitre 3

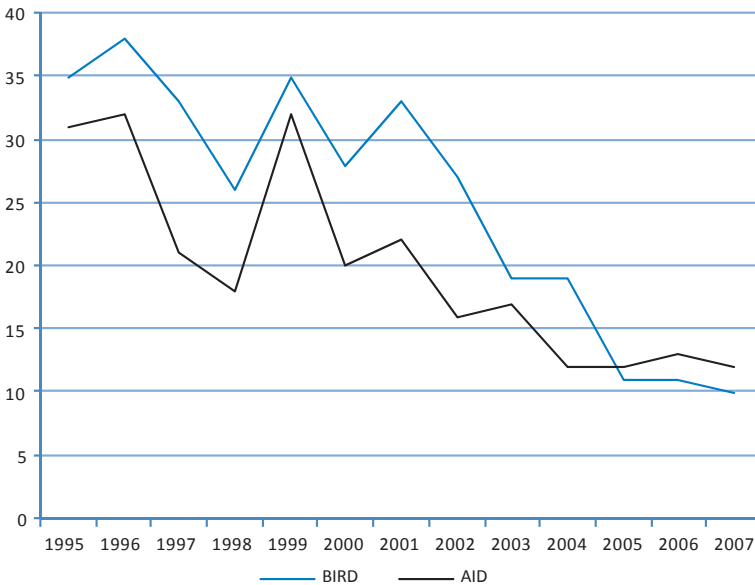
La conditionnalité, un phénomène en hausse ou en baisse ?

Les implications de cette dernière évolution des politiques de conditionnalité des donateurs sont discutables et seront étudiées plus loin (chapitre 7). En principe, on peut cependant dire que la communauté des donateurs est décidée à réduire la conditionnalité et à promouvoir l'appropriation. Ainsi la Commission pour l'Afrique (2005, p. 34) a proclamé en 2005 que « les conditionnalités de politique économique (...) constituent un empiètement sur la souveraineté mais sont également inefficaces ». La même année, le Royaume-Uni a produit un important document dans lequel le gouvernement s'engage courageusement à éliminer la conditionnalité et à adopter une démarche non interventionniste : « le Royaume-Uni n'assortira pas son aide de conditionnalité portant sur les décisions d'orientation des politiques publiques spécifiques faits par les gouvernements partenaires et ne tentera pas non plus de leur imposer des choix en la matière (y compris dans des domaines économiques sensibles comme la privatisation ou la libéralisation des échanges) » (DFID, 2005, p. 10). Lors du sommet du G8 de Gleneagles, en juillet 2005, les dirigeants ont confirmé qu'il fallait permettre aux pays bénéficiaires de « décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont ils doivent assumer la responsabilité devant l'ensemble de leurs concitoyens ». Ce type de déclarations est de plus en plus fréquent depuis la seconde moitié des années 1990, avec les désillusions croissantes devant les résultats de l'ajustement structurel. Certains pays, comme le Canada, ont tout simplement abandonné la pratique de la conditionnalité. Au cours des dix dernières années, les appels à la réduction de celle-ci et à une plus grande appropriation se sont faits plus pressants. Mais qu'en est-il dans la réalité ?

Avant de répondre à cette question, il est important de relever un problème de définition. Dreher (2008, pp. 4-5) note une grande diversité des définitions de l'appropriation. Deux concepts concurrents et potentiellement contradictoires coexistent : l'appropriation en tant qu'engagement envers des politiques publiques, quelle que soit la manière dont celles-ci ont été conçues ; et l'appropriation en tant que contrôle du processus de sélection des politiques et de son aboutissement (Whitfield et Fraser, 2009). Certains auteurs (comme Morrissey et Verschoor, 2004, cités dans Dreher, *op. cit.*) font valoir qu'il n'y a appropriation des politiques publiques que dans la mesure où ces dernières ont été élaborées par des responsables des pays emprunteurs. Pour d'autres, l'appropriation se traduit par le degré d'engagement du pays emprunteur envers des politiques élaborées par les donateurs ! Drazen et Isard (2004) rapprochent l'appropriation non seulement de la volonté d'appliquer un programme mais aussi de la capacité technique et de la volonté politique de le mettre en œuvre.

Si l'on laisse de côté ce débat complexe sur la signification exacte du terme « appropriation », il est relativement facile de retracer de prime abord des tendances en termes d'application de la conditionnalité. Selon les données mêmes de la Banque mondiale (Riddell, 2007, p. 237), la Banque appliquait en moyenne au début des années 1980 cinq conditions à ses prêts et utilisait le même nombre d'indicateurs pour évaluer la performance. À la fin de cette même décennie, le nombre moyen de conditions s'élevait à 30, avant d'atteindre un record de 45 en 1993 puis de s'établir autour de 25 en 2000. Le nombre moyen d'indicateurs a triplé dans les années 1980 et est, en moyenne, resté nettement supérieur à dix durant toutes les années 1990. Au milieu de cette même décennie, près de 120 pays avaient souscrit à une forme ou une autre de programme d'ajustement. Depuis lors, les opérations de l'Association internationale de développement (AID) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) affichent une nette baisse du nombre de conditions appliquées (de 20 en 2000 à dix-douze en 2007 ; figure 3.1).

Figure 3.1. Nombre moyen de conditions attachées aux prêts de la Banque mondiale

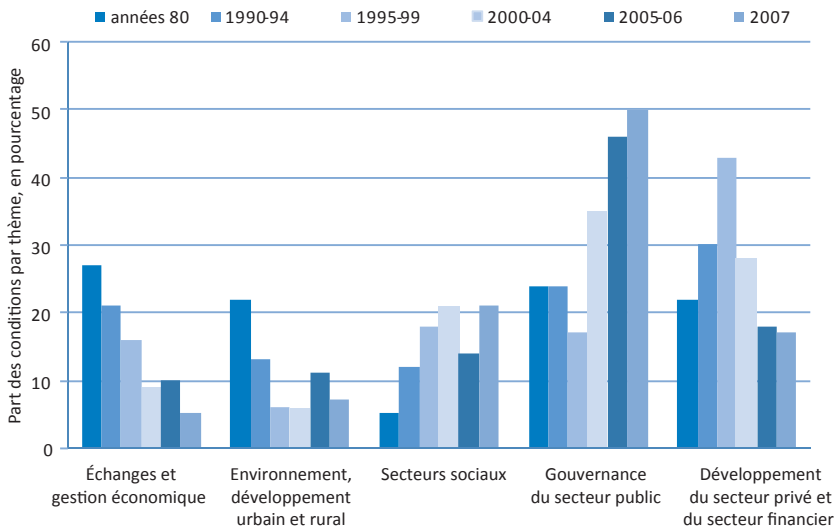


Source : Banque mondiale (2007, p. 5).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703625717227>

La Banque mondiale a beaucoup exploité cette réduction apparente du nombre global de conditions attachées à ses financements. Elle s'est efforcée de limiter le recours à la conditionnalité dans plusieurs secteurs – gestion économique et commerciale, environnement, développement urbain et rural, développement du secteur privé et du secteur financier – mais elle en a aussi augmenté l'usage dans les secteurs sociaux et en matière de gouvernance du secteur public (figure 3.2). Ces évolutions ont plusieurs explications. Au fur et à mesure qu'un nombre croissant de pays en développement ont intégré l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la conditionnalité relative aux échanges est devenue redondante, puisque les politiques publiques en la matière sont dès lors régies par les règles de l'OMC. Ces tendances ne suggèrent donc pas *a priori* une baisse de la conditionnalité. L'augmentation de cette dernière dans le domaine de la gouvernance du secteur public, y compris en ce qui concerne la réforme de la gestion des finances publiques et les améliorations en matière de responsabilité financière et de processus budgétaire, peut paraître cohérente avec l'importance accordée au modèle de « bonne gouvernance », mais elle peut également être le produit d'une pression plus forte exercée en faveur de la privatisation des services publics (Hall et de la Motte, 2004).

Figure 3.2. Couverture thématique de la conditionnalité des prêts à l'appui des politiques publiques



Source : Banque mondiale (2007, p. 6).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703630431423>

Néanmoins, même ces chiffres sont discutables : par essence, il est difficile de quantifier de manière précise un phénomène aussi qualitatif que la conditionnalité. Eurodad (2007) réfute l'affirmation de la Banque mondiale selon laquelle cette dernière aurait réduit la conditionnalité et prétend que la baisse du nombre de conditions tient en large part à une baisse du nombre des conditions non contraignantes, qui est passé de 33 par prêt avant l'adoption des principes de bonne pratique (PBP) à 24 en 2007. Mais le nombre des conditions légalement obligatoires est resté le même, à 13 par prêt (tableau 3.1). La Banque mondiale établit une distinction importante entre les « actions préalables » – les réformes qu'un gouvernement doit mettre en œuvre avant de recevoir des financements – et les « indicateurs », qu'elle considère comme souhaitables mais facultatifs. Une enquête publiée en 2005 reconnaissait que les décideurs politiques considéraient souvent ces conditions comme des exigences à remplir pour l'obtention d'une aide au développement (Banque mondiale, 2007)¹. Le nombre d'indicateurs a augmenté au fur et à mesure que le nombre des conditions obligatoires diminuait, ce qui suggère qu'une partie de la baisse est simplement attribuable au fait que ces conditions ont été rebaptisées indicateurs².

Tableau 3.1. Nombre moyen de conditions par prêt de la Banque mondiale, 2005-07

	pré-PBP (moyenne, 09/2003 – 09/2005)	post-PBP (moyenne, 10/2005 – 06/2007)
Nombre moyen de conditions obligatoires	13	13
Nombre moyen de conditions facultatives	33	24
Nombre total de conditions	46	37

Source : Eurodad (2007, p. 9).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703803600785>

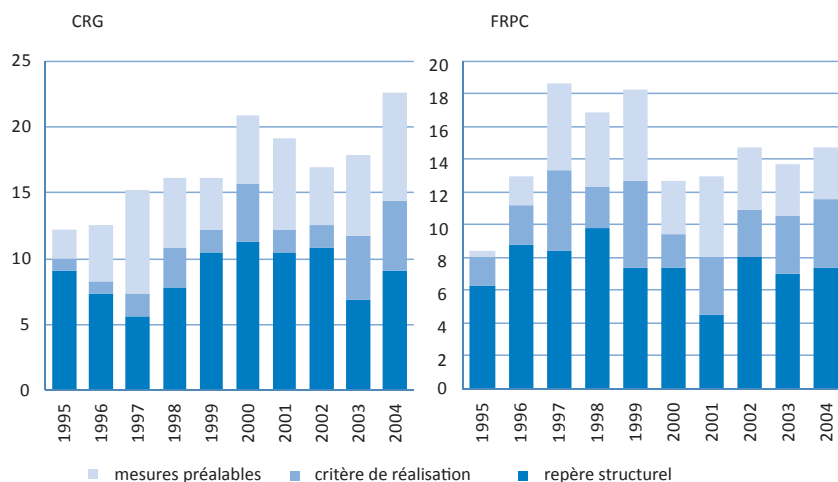
Selon Eurodad (2007), ces chiffres peuvent être trompeurs, dans la mesure où certaines conditions ont été apparemment « regroupées ». Ainsi, le nombre des conditions attachées à des prêts accordés à l'Ouganda (l'un des pays soumis au plus grand nombre de conditions en 2005) a fortement décru en 2006, notamment parce que plusieurs réformes requises par la Banque mondiale ont été regroupées sous une condition unique. Eurodad a constaté que près de 7 pour cent d'un échantillon de 1 341 conditions imposées par la Banque mondiale renvoyaient à des actions multiples. Chaque pays en développement semble également confronté à un nombre de conditions très variable. Seuls trois pays sur 60 titulaires d'un prêt de l'AID approuvé entre octobre 2005 et juillet 2007 se voient imposer moins de dix conditions. Parmi eux le Mozambique, pour lequel la communauté des bailleurs de fonds a fait des efforts concertés en vue de réduire la conditionnalité. Le Rwanda en revanche devait remplir 144 conditions pour sa dernière subvention de soutien à la réduction de la pauvreté (PRSG) approuvée à la fin de l'année 2006. Le Sénégal était quant à lui confronté à 99 conditions par prêt.

Qu'en est-il de la conditionnalité du FMI ? La facilité destinée aux pays à faible revenu, la FRPC, a vu le nombre de conditions qui lui étaient attachées avant les recommandations de 2004 baisser, alors que celles qui étaient attachées au compte des ressources générales (CRG), qui a concerné de loin la plus grande part des transactions entre le FMI et ses membres, ont en fait augmenté entre 1995 et 2004 (figure 3.3). Cette évolution ne prend pas non plus en compte l'expansion très sensible de la conditionnalité à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (figure 3.4). Cette vive augmentation relativise la baisse subséquente. Comme le concède un audit interne réalisé par le FMI :

« L'initiative de rationalisation n'a pas réduit le nombre de conditions imposées, en partie du fait que les conditions structurelles servent

toujours au suivi d'autres initiatives comme les programmes de soutien offerts par les bailleurs de fonds et le processus d'adhésion à l'UE. Elle a cependant conduit le FMI à recentrer sa conditionnalité sur ses principaux domaines de compétence et sur de nouveaux domaines de réforme fiduciaire fondamentale et à se démarquer de domaines controversés où son influence est limitée et qui relèvent plutôt de la Banque mondiale. Néanmoins, les accords avec le FMI comportent toujours des conditions qui ne paraissent pas cruciales à la réalisation des objectifs des programmes » (FMI, 2007).

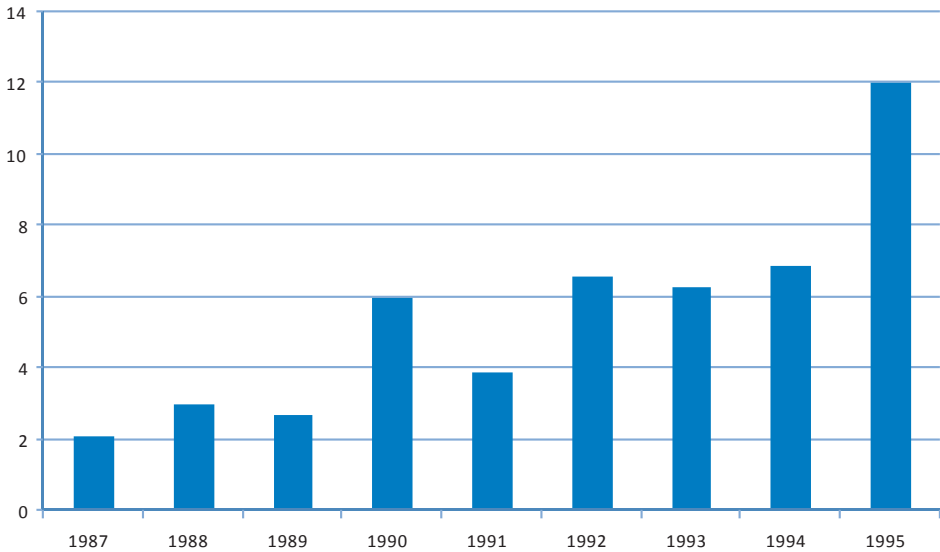
Figure 3.3. Nombre moyen de conditions structurelles du FMI par année de programme, 1995-2004



Source : FMI (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703656745808>

Figure 3.4. Nombre moyen de conditions structurelles du FMI par année de programme, 1987-95



Source : FMI cité dans Buirra (2003, p. 7).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703768761810>

On peut également se demander si le choix de nouvelles modalités de délivrance de l'aide (notamment l'appui budgétaire) a accéléré ou freiné le progrès (voir chapitre 7). Killick (2005, p. 95) estime que :

« Le problème majeur du passage à l'aide-programme est le potentiel de cette forme d'aide à renforcer la conditionnalité. Il peut arriver que les relations développées lors d'un partenariat évoluent pour se substituer à la conditionnalité, mais cela peut également très facilement entraîner une augmentation des stipulations à l'ancienne mode. Les deux sont possibles ».

Il ne fait aucun doute que, dans certains aspects de l'aide, la conditionnalité reste très onéreuse, comme en témoigne la très lourde conditionnalité associée aux initiatives comme le Compte du défi du Millénaire (encadré 1.2). Dans tous les cas, les bailleurs de fonds font peser de nombreuses contraintes sur les gouvernements bénéficiaires en termes d'exécution des politiques publiques comme de gouvernance politique au sens large, tant à travers la conditionnalité bilatérale que celle du FMI. L'exemple de l'Éthiopie (encadré 3.1) illustre l'ampleur du défi.

Encadré 3.1. La conditionnalité du FMI en Éthiopie

Selon une étude citée par ActionAid (2005, p. 2), la matrice qui conditionne les décisions de décaissement de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) en Éthiopie compte plus de 200 critères. Les récents efforts des bailleurs accordant un appui budgétaire pour réduire leur nombre à 50 ont, jusqu'à présent, échoué. La Banque mondiale utilise à elle seule pas moins de 80 critères obligatoires et facultatifs, englobant la libéralisation du secteur extérieur et des taux d'intérêt, la réorientation des dépenses publiques en faveur de l'allègement de la pauvreté, l'accélération des réformes fiscales, la privatisation et le renforcement du secteur privé, y compris la levée des barrières à l'entrée pour les banques étrangères (Afrodad, 2006). Easterly (2007, pp. 210-212) brosse un aperçu de la manière dont le FMI détermine encore l'environnement politique en Éthiopie. Le pays était confronté à une baisse des recettes fiscales et des prêts extérieurs ainsi qu'à une sécheresse de grande ampleur. Dans sa « Cinquième revue dans le cadre de l'accord FRPC triennal », le FMI exhorte le ministre des Finances à réduire les dépenses publiques tout en protégeant les dépenses « ciblant la pauvreté ». Si « le personnel est en faveur du programme de sécurité alimentaire » conçu par le gouvernement en réaction à la sécheresse, le Fonds l'incite à la prudence, lui recommandant de veiller à ce que les dépenses liées à la sécurité alimentaire ne nuisent pas à la « stabilité macro-économique ». Easterly poursuit en détaillant d'autres limitations du champ d'action du ministre des Finances éthiopien :

« Le FMI établit pour l'Éthiopie des objectifs obligatoires concernant les réserves de change, le crédit intérieur net de la banque centrale, le financement intérieur du déficit public, les arriérés de paiement de l'État et les emprunts extérieurs publics. Parmi les autres arrangements convenus avec le FMI figurent la réforme du système fiscal (y compris le traitement informatique de l'identifiant des contribuables et l'introduction de la TVA), la limite des dépenses consacrées à la défense, la limitation de la masse salariale de la fonction publique, la consolidation des budgets régionaux et fédéraux et des comptes extrabudgétaires, le rapprochement des statistiques budgétaires et du compte monétaire, la libéralisation des taux de change, la création, par les banques commerciales, de provisions pour retard sur échéances de remboursement de prêt, la privatisation de la Commercial and Business Bank (CBB), la restructuration de la Development Bank of Ethiopia (DBE) en vue de lui conférer une plus grande autonomie, la réforme de la Commercial Bank of Ethiopia (CBE) sur la base d'un audit réalisé par le cabinet international KPMG et un plan détaillé établi en accord avec le FMI qui spécifie des objectifs de performance chiffrés, la limitation des incidents de paiement auprès de la CBE à deux renouvellements et qui transfère les emprunts cofinancés de la CBE à la DBE, la libéralisation

Encadré 3.1 (suite)

des échanges comme étape préliminaire du Cadre intégré pour le développement des échanges dans les pays les moins avancés (PMA), la refonte du code de l'investissement pour limiter le rôle du gouvernement au transport d'électricité, au service postal et à la compagnie aérienne nationale, le suivi des ressources prévues pour l'allègement de la dette afin de les affecter à la réduction de la pauvreté, mais aussi l'élévation du niveau de détail et de sophistication des statistiques relatives à la balance des paiements, aux indicateurs monétaires, aux réserves internationales et à la production agricole et industrielle. Le gouvernement était censé faire tout cela en consultant les pauvres, la société civile, les ONG, les individus et les bailleurs de fonds étrangers quant aux actions à mener pour réduire la pauvreté, dans le contexte du rapport d'avancement annuel (APR) relatif au DSRP ».

Enfin, la conditionnalité n'est pas limitée aux flux d'aide. D'autres politiques à destination des pays en développement imposent une conditionnalité étendue. La politique commerciale en est un exemple, avec la multitude de conditions qui s'appliquent aux dispositifs d'accès préférentiel au marché tels que la loi américaine sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique (Agoa) ou le système de préférences généralisées de l'UE (SPG+) (encadré 3.2). Il convient donc d'envisager la conditionnalité dans son sens le plus large – c'est-à-dire non pas uniquement à travers le prisme des politiques d'aide, mais aussi en examinant toute une gamme de politiques de développement.

Encadré 3.2. Nouvelles préférences commerciales de l'UE pour les pays pauvres : l'éligibilité au SPG+

Depuis quelques années, la politique commerciale est au cœur des priorités en tant qu'instrument complémentaire de l'aide en appui au développement. Mais elle s'accompagne aussi d'une conditionnalité étendue. En juin 2005, l'UE a annoncé un nouveau cadre pour son SPG à destination des pays en développement, en place depuis 1971. Il couvre une vaste gamme de produits et offre un système de préférences nettement supérieur au SPG standard, comparable à celui dont jouissent les États « les plus privilégiés ». Pour bénéficier de ces préférences supplémentaires, un pays doit avoir ratifié et mis en œuvre un ensemble de droits fondamentaux relatifs à l'être humain et au travail énoncés par des conventions de l'ONU et de l'Organisation internationale du travail (OIT), et au moins sept (sur onze) conventions liées à l'environnement et à la gouvernance.

Encadré 3.2 (suite)

Droits fondamentaux des conventions de l'ONU et de l'OIT

1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques
2. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
3. Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale
4. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
5. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
6. Convention relative aux droits de l'enfant
7. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
8. Convention concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi
9. Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination
10. Convention sur l'abolition du travail forcé
11. Convention concernant le travail forcé ou obligatoire
12. Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale
13. Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession
14. Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical
15. Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective
16. Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'*apartheid*

Conventions relatives à l'environnement et à la bonne gouvernance

17. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
18. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination
19. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Encadré 3.2 (suite)

20. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
21. Convention sur la diversité biologique
22. Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques
23. Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
24. Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants (1961)
25. Convention des Nations Unies sur les substances psychotiques (1971)
26. Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes (1988)
27. Convention des Nations Unies contre la corruption (Mexico)

Notes

1. Comme Eurodad l'écrit (2007, p. 9) : « Les indicateurs sont considérés comme des actions préalables futures potentielles ou des conditions légales ou des éléments importants au maintien de bonnes relations avec la Banque. Si nous reconnaissons qu'ils ne sont pas aussi punitifs que les conditions formelles, ces indicateurs sont encore utilisés pour diriger les pays sur la voie de réformes qui peuvent ne pas être appropriées et sont donc une cause de préoccupation majeure pour les ONG. »
2. Je remercie mon collègue Helmut Reisen d'avoir attiré mon attention sur ce point.

Chapitre 4

Brève revue d'études empiriques consacrées à l'impact de la conditionnalité

L'essentiel de la littérature empirique consacrée à l'impact de la conditionnalité couvre les programmes du FMI, pour des raisons simples : la conditionnalité associée à ces programmes est la plus ancienne et les données sont facilement accessibles. Depuis les années 1990, le FMI lui-même fournit des données sur le respect de la conditionnalité de ses programmes, à travers sa base de données MONA sur le suivi des accords du FMI¹. Les études empiriques relatives à l'impact de la conditionnalité se divisent en deux courants. L'un d'eux, admirablement résumé par Dreher (2008), tente de déterminer dans quelle mesure les bénéficiaires respectent la conditionnalité. Les études qui s'inscrivent dans ce courant concluent généralement que le respect de la conditionnalité est assez lâche (voir, entre autres, Mecagni, 1999 et Edwards, 2001). Le second courant étudie les impacts du respect de la conditionnalité sur les politiques économiques et leurs résultats.

La littérature empirique transmet inévitablement un message contrasté, compte tenu des différences de méthodologies, d'échantillons et de démarches. Mais l'impression dominante est celle d'une conditionnalité qui, pour l'essentiel, a échoué à renforcer l'impact de l'aide au développement sur la croissance ou le développement humain. L'un des premiers articles à avoir influencé le débat sur cette question est celui de Mosley *et al.* (1991), qui notait que le respect des conditions de la Banque mondiale n'avait qu'un faible impact sur les taux de croissance du PIB. Cependant, les techniques d'estimation utilisées pour les régressions transversales entre pays présentaient de graves limitations (McGillivray et Morrissey, 1999). Comme nous l'avons noté dans le chapitre 2, Burnside et Dollar (2000) ont, dans un article fondateur (dont une version antérieure avait alimenté le document très influent de la Banque mondiale

Assessing Aid, publié en 1998), lancé la controverse sur la conditionnalité *ex ante* en déclarant qu'en moyenne, l'aide n'avait qu'un faible impact sur la croissance, mais un effet plus positif sur la mise en place de bonnes politiques publiques. Les auteurs concluaient que l'aide devait être allouée en vertu d'une approche plus sélective, en la conditionnant aux politiques publiques déjà mises en place.

Ces conclusions ont fait l'objet de critiques dès la parution de l'article (voir par exemple McGillivray *et al.*, 2006 ; Deaton *et al.*, 2006)². Hansen et Tarp (2001) ont publié l'une des premières réfutations, estimant que l'aide n'est pas conditionnelle de l'adoption de bonnes politiques. Si Noorbakhsh et Paloni (2001) montrent que le respect de la conditionnalité peut entraîner une augmentation du taux de croissance, ils établissent une importante distinction entre les pays qui se conforment beaucoup, moyennement ou peu à la conditionnalité. Ils ne voient que peu de différences en termes de croissance entre ceux qui s'y conforment beaucoup et ceux qui s'y conforment peu. Ils notent également qu'à court terme, les politiques macro-économiques de stabilisation freinent la croissance, suggérant l'existence d'un coût transitionnel, mais que cet effet négatif s'efface sur le long terme. Lensink et Morrissey (1999) font valoir que, dans la mesure où elle est liée à la l'irrégularité et à l'imprévisibilité des flux d'aide, la conditionnalité est en elle-même une source importante d'instabilité macro-économique dans les pays pauvres tributaires de l'aide pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Les interruptions de l'aide dues à la conditionnalité élèvent le degré d'incertitude et réduisent ainsi l'efficacité, tant de l'aide que des modifications apportées aux politiques publiques.

Easterly (2003) revisite l'étude de Burnside et Dollar et utilise des spécifications alternatives en prenant des moyennes des variables dépendantes de croissance sur des périodes plus longues que dans la version originelle, au motif que l'aide peut davantage affecter la croissance sur des périodes longues d'application de bonnes politiques que sur des périodes courtes (Burnside et Dollar utilisent les chiffres de la croissance moyenne par habitant sur quatre ans, alors qu'Easterly a recours à des périodes de huit, douze et 24 ans). Easterly conclut que l'hypothèse selon laquelle l'aide dynamise la croissance dans un environnement de bonnes politiques publiques se vérifie lorsque la croissance, l'aide et les politiques sont définies sur une période suffisamment courte. L'utilisation de durées alternatives comprises entre un et douze ans ou représentant l'intégralité des 24 années sur la base d'un ensemble de données étendu par rapport à celui utilisé par Burnside et Dollar indique systématiquement une interaction insignifiante entre aide et politiques publiques.

Joyce (2006) attire l'attention sur certaines caractéristiques indésirables des pays qui respectent la conditionnalité. Elle étudie les éléments qui déterminent

L'application des programmes du FMI et conclut que les pays les moins ouverts aux échanges, dont les gouvernements sont depuis le plus longtemps au pouvoir et qui sont dotés des régimes les moins démocratiques tendent à afficher de meilleurs taux d'application de la conditionnalité. Dreher (2006) conclut que celle-ci tend à être plus faible dans les pays qui bénéficient du concours et des programmes du FMI. Cet auteur utilise trois méthodes différentes pour mesurer le respect de la conditionnalité, chacune d'entre elles aboutissant à un coefficient négatif lorsqu'elle est incluse individuellement. Dans sa revue, Dreher (2008, p. 30) conclut que les éléments permettant de prouver que la conditionnalité aide les gouvernements à respecter les politiques publiques qu'ils ont choisies sont rares. Les conditions imposées constituent un signal digne d'intérêt et permettent de réduire l'aléa moral, mais rien ne prouve qu'elles aident le FMI à sauvegarder ses ressources.

Mosley *et al.* (2004) étudient les critères nécessaires au décaissement de l'aide. Ils en concluent que les donneurs assignent celle-ci en fonction de la qualité perçue des politiques macro-économiques du bénéficiaire (mesurées en fonction du niveau d'inflation et de déficit budgétaire), ce qui suggère une certaine sensibilité vis-à-vis de l'adoption de bonnes politiques. Néanmoins, la variable macro-politique n'a qu'un très faible coefficient (0.096), ce qui traduit un rôle marginal dans l'allocation de l'aide. Easterly (2007) étudie également cette question et trouve, dans la droite ligne des principes fondamentaux du *Nouvel agenda de l'aide* et de la Déclaration de Paris, de faibles signes montrant que les agences d'aide sont de plus en plus sensibles aux besoins des pays bénéficiaires (en termes de revenu par habitant, de réduction de la pauvreté, etc.).

Notes

1. La base de données MONA n'est elle-même pas exempte de problèmes : seuls les programmes qui ont été examinés par le Conseil d'administration y sont inclus – les programmes interrompus ou annulés ne sont pas couverts, ce qui peut conduire à surestimer le respect des conditions dans une analyse basée sur cet ensemble de données. De plus, la couverture ne remonte pas suffisamment loin dans le passé pour qu'on puisse se livrer à des analyses empiriques sur le long terme (Dreher, 2008, p. 23).
2. Les conclusions de la Commission indépendante de la Banque mondiale sur la qualité de ses recherches (la commission Deaton) révèlent tout particulièrement certains des points faibles de l'étude de Burnside et Dollar et valent d'être citées *in extenso*. « Bien qu'il ait été publié dans *l'American Economic Review*, l'article de Burnside et Dollar est insuffisamment convaincant. L'analyse utilise un indice de politiques qui combine excédent budgétaire, taux d'inflation et mesures de libéralisation, dont deux au moins sont des mesures du résultat, et non des politiques elles-mêmes (comme le reconnaît d'ailleurs un article ultérieur de Collier et Dollar). Il apparaît également clairement, au vu de la manière dont cet indice est élaboré, que les résultats ne sont pas fiables ; les tentatives d'exploitation de ces trois mesures aboutissent à un échec, tout comme l'indice des composants principaux. En outre, l'indice final est construit sur la base d'une régression de la croissance par rapport aux politiques, qui est au mieux arbitraire, et au pire sans rapport avec l'équation principale qui nous intéresse. Mais cela n'est rien à côté du spectre qui hante l'intégralité de cette littérature, selon laquelle l'aide extérieure n'est pas seulement l'un des déterminants des performances économiques, mais est déterminée par ces dernières. Burnside et Dollar se conforment aux travaux antérieurs (et postérieurs) en utilisant une technique de variable instrumentale, mais cela s'apparente au problème de la poule et de l'œuf, difficile à résoudre par des moyens mécaniques (...). Là encore, nous ne prétendons pas que l'article de Burnside et Dollar est moins bon que l'essentiel de la littérature consacrée à l'efficacité de l'aide, nous prétendons simplement que ses résultats ne soutiennent que de manière pour le moins ténue l'argument principal de ses auteurs, à savoir que l'aide est efficace lorsque les politiques sont bonnes » (Deaton *et al.*, 2006, pp. 53-54).

Chapitre 5

Distinguer les bonnes des mauvaises politiques : une difficulté intrinsèque

Aussi surprenant que cela puisse paraître, les économistes s'accordent à dire qu'il n'existe pas « de solution unique ». Dès 1979, les recommandations du FMI relatives à la conditionnalité insistaient sur la nécessité d'éviter les approches stéréotypées, de prendre en compte à leur juste valeur les circonstances politiques et économiques individuelles de chaque pays et de limiter à un niveau minimal les conditions attachées aux prêts. La Banque mondiale (2005, p. 22) a reconnu que « les enseignements à tirer des années 1990 sont que les prescriptions de politiques générales n'aboutissent souvent à rien et qu'il n'existe pas de modèle unique du développement ». De telles déclarations transcendent les divisions idéologiques. Stiglitz (2005, p. 1) observe que « s'il existe un consensus aujourd'hui sur les stratégies susceptibles d'aider au développement des pays les plus pauvres, c'est bien que cela ne fait pas consensus ». Feldstein (1998, p. 5) émet une opinion similaire :

« L'imposition de prescriptions économiques détaillées à un gouvernement légitime resterait contestable même si les économistes étaient unanimes quant à la meilleure façon de réformer les politiques économiques du pays. En pratique, il existe d'ailleurs des désaccords substantiels sur ce qu'il convient de faire ».

En dépit de déclarations de ce type, qui se sont banalisées, l'ensemble des économistes tend toujours à adopter une approche excessivement réductionniste et normative des problèmes économiques. Ce phénomène est sous-tendu par l'approche méthodologique fondamentale à laquelle la plupart adhèrent : il est difficile de concilier la recherche des règles universelles qui gouvernent les phénomènes économiques et l'idée de l'existence d'une vaste palette de stratégies de développement efficaces. Cette question est d'importance, car les économistes

professionnels influencent souvent de manière décisive la formulation des politiques destinées aux pays pauvres.

On pourrait pousser l'argument plus loin et affirmer que les idéaux de bonne gouvernance et de bonnes politiques sont ternis par leur caractère essentiellement éphémère. En matière d'élaboration de politiques économiques, « bon » et « mauvais » sont des mots qui expriment un jugement de valeur sur des individus, des groupes d'intérêt et un ensemble de politiques publiques. Il ne peut donc exister d'ensemble immuable de politiques considérées comme bonnes : tout consensus est amené à évoluer avec le temps. Le consensus de Washington, censé être définitif lors de son élaboration en 1989, illustre bien ce phénomène : il a été modifié substantiellement, certaines personnes allant même jusqu'à parler d'un post-post-consensus de Washington (tableau 5.1.)¹.

Tableau 5.1. **Le consensus de Washington dans sa version augmentée**

Consensus de Washington originel	Consensus de Washington dit « augmenté » : éléments précédents +
1. Discipline budgétaire	11. Gouvernance des entreprises
2. Réorientation de la dépense publique	12. Lutte contre la corruption
3. Réforme fiscale	13. Flexibilité du marché du travail
4. Libéralisation financière	14. Accords de l'OMC
5. Adoption d'un taux de change unique et compétitif	15. Codes et normes financiers
6. Libéralisation des échanges	16. Libéralisation « contrôlée » du compte de capital
7. Élimination des barrières aux IDE	17. Régimes de taux de change non intermédiaires
8. Privatisation	18. Indépendance des banques centrales/ciblage de l'inflation
9. Déréglementation	19. Filets de protection sociale
10. Garantie des droits de propriété	20. Objectifs de réduction de la pauvreté

Source : Rodrik (2006).

Compte tenu de son importance dans les débats relatifs à la conditionnalité et à la délimitation de ce qu'est un « ensemble de bonnes politiques », cet élément mérite que l'on s'y attarde. Alors même que la définition des politiques économiques appropriées fait pratiquement l'unanimité, le consensus a radicalement changé (Feldstein, 1998, p. 5). Le FMI par exemple a été créé pour défendre et gérer un système de taux de change fixe aujourd'hui considéré comme inadapté économiquement et pratiquement inopérant. Pourtant, cette institution joue toujours un rôle clé dans un système monétaire international qui s'est transformé. De même, pendant longtemps, les conseils prodigués aux pays en développement par la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et les plus grands universitaires ont mis l'accent sur des plans nationaux de développement industriel placés sous l'égide de l'autorité publique. Aujourd'hui, le consensus prône des

politiques radicalement opposées : flexibilité des taux de change, développement économique déterminé par le marché et libre-échange. Comme nous le verrons dans le chapitre 8, la crise financière actuelle n'a fait que révéler un peu plus ces incohérences patentées.

Tout cela place les économistes dans une position délicate quand il s'agit d'émettre des avis sur les politiques. Ainsi Tarp (2001, p. 342) concède qu'il s'est « toujours inquiété de voir la Banque mondiale succomber à la mode du moment. La frontière entre la défense de politiques publiques et la recherche dans ce domaine n'est pas toujours clairement tracée. Au fil du temps, la position de la Banque mondiale en matière de conseil et de prêt a changé de nombreuses fois, l'accent étant mis sur tel point, puis sur tel autre ». Parmi les exemples notoires de virage à 180 degrés de la communauté des donateurs figure la pression exercée sur de nombreux pays à faible revenu dans les années 1980 et 1990 pour rendre payants les services de santé et d'éducation – une politique aujourd'hui considérée par une vaste majorité comme extrêmement contre-productive. D'un côté, les bailleurs de fonds reconnaissent qu'il était important d'accroître les dépenses sociales et, de l'autre, ils contraignaient les pays à la « rigueur budgétaire » – tâche difficilement réalisable, quelle que soit la situation. Mais dans le même temps, à travers ce système de droits payants, ils menaient des politiques qui, au bout du compte, restreignaient l'accès des pauvres à ces mêmes services. En 1995, 28 pays d'Afrique sur 37 avaient rendu les services de santé de base payants. Jusqu'en 1998, 75 pour cent des prêts de la Banque mondiale à l'Afrique incluaient encore l'établissement ou l'expansion de systèmes de droits payants. Au Zimbabwe, l'utilisation des services de santé a chuté de 25 pour cent en trois ans à la suite de l'introduction de ces droits et la mortalité infantile a progressé de 13 pour cent. On a constaté des répercussions similaires au Ghana, en République démocratique du Congo, au Swaziland et au Lesotho (Glennie, 2008, p. 43). Le fait de reconnaître ses erreurs et de changer de politique en conséquence est bien entendu positif, spécialement lorsqu'on s'adapte à de nouvelles circonstances. En vérité, rares sont les cadres politiques qui ont été plus fréquemment modifiés que ceux qui concernent l'aide. Mais le fait que les thèses les plus populaires changent si souvent devrait à tout le moins motiver une réévaluation sérieuse de la conditionnalité.

Il vaudrait certainement beaucoup mieux accorder une marge de manœuvre supérieure aux pays en développement. Comme le suggère le communiqué du sommet du G8 de Gleneagles, en 2005, « c'est aux pays en développement eux-mêmes et à leurs gouvernements qu'il appartient de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont

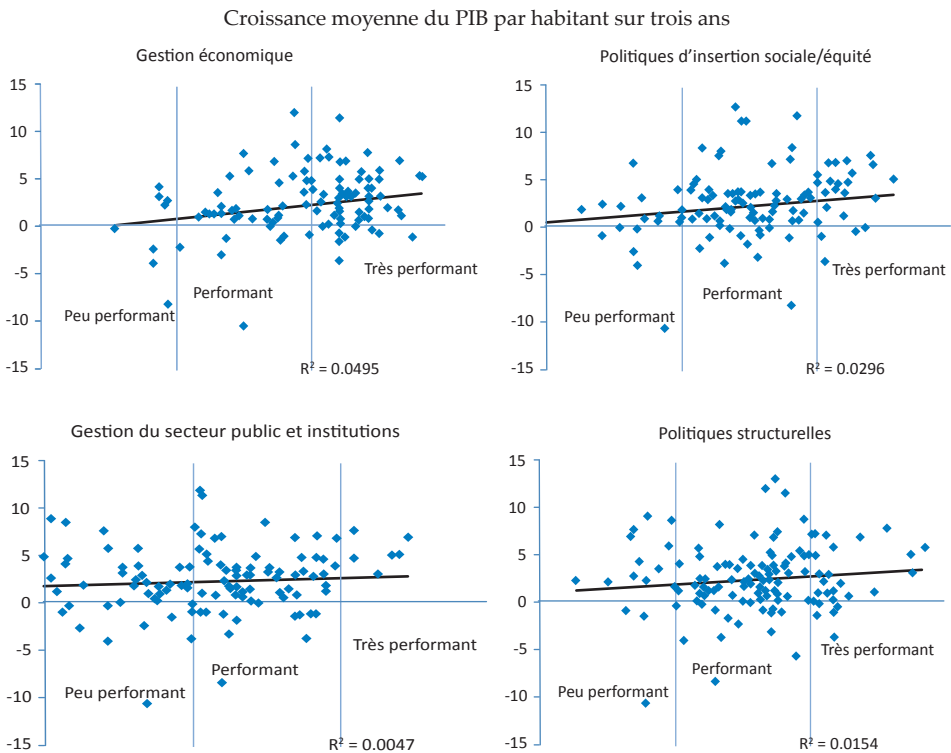
ils doivent assumer la responsabilité devant l'ensemble de leurs concitoyens » (cité par CNUCED, 2008, p. 93). Pourtant, à en croire la Banque mondiale (2007), aucun des PMA ne dispose encore d'une stratégie de développement opérationnelle « viable » et seuls six des 37 PMA disposent de stratégies « largement développées »². Bien que les DSRP soient très loin de constituer des plans de développement globaux, il est quelque peu ironique de voir les bailleurs de fonds et les IFI promouvoir des « stratégies de développement » alors qu'ils se sont évertués, dans les années 1980 et 1990, à lutter contre toute idée de planification et que, pour la plupart des tenants de l'orthodoxie, la planification est devenue un anathème.

Les difficultés qui entourent les indices d'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale illustrent les problèmes intrinsèquement liés à la détermination de ce qu'est une « bonne » politique. Les EPIN servent de guide aux politiques de prêts concessionnels (notamment par l'AID) et nombre d'analystes considèrent qu'elles figurent parmi les indicateurs de gouvernance les plus soigneusement élaborés. Le personnel de la Banque suit des recommandations spécifiques pour noter et comparer les différents pays dans chaque région. Actuellement, ils évaluent et notent chaque année 16 domaines de performance politique et institutionnelle, moyennés et répartis dans quatre catégories : *i*) gestion économique ; *ii*) inclusion sociale et équité ; *iii*) gestion du secteur public et institutions ; et *iv*) politiques de réforme structurelle.

Les EPIN constituant l'un des principaux outils d'application de la conditionnalité, il serait ridicule de sous-estimer leur importance. Ils ont également servi de modèle à d'autres banques de développement, comme la Banque africaine de développement (BAfD), qui produit aujourd'hui ses propres EPIN. Par ailleurs, de nombreux autres donneurs utilisent l'analyse de la Banque mondiale pour décider du ciblage de leur aide. Par conséquent, un pays qui obtient un bon score lors de l'EPIN est susceptible de bénéficier d'une aide plus importante. Ainsi, l'EPIN participe involontairement à la création d'une fracture entre « enfants chéris de l'aide » et « orphelins de l'aide ». D'après les données de la Banque mondiale elle-même (AID, 2003, p. 8), les pays figurant dans le quintile de la meilleure performance (« pays très performants ») ont reçu en moyenne quatre à cinq fois plus d'aide de l'AID par habitant que les pays classés dans le quintile inférieur (« pays peu performants »). Le manque de transparence des EPIN constitue une autre difficulté majeure pour les bénéficiaires de l'aide. Jusqu'en 2006, les scores attribués à chaque pays demeuraient confidentiels et connus seulement de la Banque mondiale (Arndt et Oman, 2006, p. 40 ; Riddell, 2007, p. 234). Élément peut-être encore plus pertinent, on ne constate que

des corrélations relativement ambiguës entre la croissance économique et les différentes composantes des EPIN, notamment en ce qui concerne la gestion du secteur public et les institutions (figure 5.1). Cela remet sérieusement en cause l'utilisation des EPIN en tant qu'instruments d'évaluation de l'efficacité des politiques, même s'il s'agit de les mesurer, comme le veut la tradition, en fonction de leur capacité à générer de la croissance économique – sans même évoquer leur capacité à promouvoir la réduction de la pauvreté et le développement humain.

Figure 5.1. PIB par habitant et performance nationale (EPIN) par domaine, exercices 1996-2001



Source : Banque mondiale (2007 ; p. 189).

L'une des questions fondamentales, qui n'est pas prise en compte lors de l'élaboration des indices de performance comme l'EPIN, est la bonne organisation de l'exécution des politiques dans le temps. Les pays pauvres souffrent de maux divers liés à la faiblesse de leur dotation en capital humain, à l'usage inefficace du capital et d'autres ressources, à la faiblesse des institutions, à des politiques

monétaires et budgétaires instables, à des incitations privées inappropriées en faveur de l'investissement et de l'adoption de nouvelles technologies, à un manque d'accès au crédit, à une mauvaise intégration aux marchés mondiaux, etc. Rodrik (2007, p. 89) le souligne : « Dire qu'un pays doit surmonter tous ces inconvénients pour se développer est à la fois tautologique et improductif (...) L'astuce est d'identifier les domaines dans lesquels les réformes donneront le plus de rendement ou dans lesquels l'investissement financier dans la réforme sera le plus productif. En d'autres termes, il faut identifier les freins les plus importants à la croissance ». Dans la tradition de la théorie de l'optimum de second rang, la solution théoriquement la meilleure pour résoudre un problème économique ne sera pas systématiquement celle qui aura le plus d'impact en termes de bien-être social³. Il importe donc d'analyser les avantages et les inconvénients des différentes options politiques envisageables. Pourtant, les bailleurs de fonds rechignent souvent à le faire, préférant simplement constituer de longues listes d'actions requises (la fameuse « liste des commissions »). À la fin des années 1990, la Banque mondiale – une organisation « pleine d'idées mais dépourvue de priorités » – a ainsi fixé 111 conditions à son document-cadre de politique économique pour le seul Kenya, une tendance qu'Edwards (1999, p. 118) qualifie de « conditionnalité débridée ». Pritchett et Woolcock (2004, p. 192), deux économistes de la Banque mondiale, font des observations particulièrement judicieuses en la matière :

« La majorité s'accorde à dire que le débat autour du consensus de Washington a pris des proportions démesurées. Dans certains cas, 90 pour cent de l'encre versée ne traite qu'à hauteur de 10 pour cent de la bataille du développement. Au bout du compte, peu importe qui a tort ou raison quant à la politique commerciale, aux déficits budgétaires et autres ; ces politiques mises bout à bout sont loin de former un programme de développement complet. (...) Les politiques comme la libéralisation des échanges, la probité budgétaire, etc., doivent être considérées comme l'un des éléments d'une stratégie de développement cohérente et non comme un substitut à cette dernière. Même le 'consensus de Washington augmenté', qui ajoute au menu standard des politiques publiques la prestation de certains services clés (comme l'éducation) oublie de répondre à la question pourtant classique qui consiste à se demander comment les choses seront réalisées dans les faits. En général, les économistes ont concentré leurs outils sur les réformes que les gouvernements devaient réaliser, en accordant relativement moins d'attention aux aspects économiques et politiques de leur réalisation ».

Dans un ouvrage souvent négligé et pourtant particulièrement pertinent, Kohli (2004, p. 12) note la chose suivante :

« Le fait de se concentrer quasi exclusivement sur le choix des politiques appropriées, comme le fait la littérature sur le sujet, est insuffisant et peut même conduire à des erreurs. Les décisions prises dans ce domaine sont importantes, bien entendu, mais elles doivent être expliquées. Plus important encore, l'impact d'une même politique appliquée à deux situations différentes pourra varier du fait des différences contextuelles, les plus évidentes étant la diversité des conditions à travers le monde et la diversité des conditions initiales de chaque économie ».

De ce point de vue, il n'existe pas de politique correcte ou incorrecte. Comme le Nouvel agenda de l'aide le reconnaît heureusement de plus en plus, la clé réside dans l'exécution. Si ce diagnostic se révèle exact, la politique de développement doit se livrer à une évaluation réaliste des choix envisageables – en d'autres termes, en revenir à l'économie politique. Nolan (2004, p. 97) avance à juste titre que « bien trop souvent, les conseils en matière économique se sont limités à des slogans. Ils ont trop rarement consisté en une application attentionnée et pragmatique de l'économie politique ». Il en découle que la conditionnalité est devenue très largement obsolète et que les donateurs doivent envisager d'autres moyens de maximiser l'efficacité des sommes qu'ils consacrent à l'aide internationale.

Notes

1. La confusion intellectuelle autour de la relation entre politiques publiques et développement est révélée par les contradictions évidentes de l'aperçu général d'une des principales études de la Banque mondiale (Devarajan *et al.*, 2001). Les auteurs affirment (p. 2) que « nous en savons assez sur les politiques du développement pour procéder à une évaluation juste de la qualité des politiques d'un pays et d'une époque à l'autre ». Mais cette affirmation s'accorde particulièrement mal avec l'admission faite plus loin (p. 33) : « nous ne savons tout simplement pas ce qu'est une bonne politique et la question pour les bailleurs de fonds consiste à soutenir une véritable formation en la matière plutôt que d'imposer des modèles via la conditionnalité ».
2. Ces pays sont le Burkina Faso, l'Éthiopie, l'Ouganda, la République unie de Tanzanie, le Rwanda et la Zambie.
3. Comme Toye (1993, p. 96) l'explique, on peut voir intuitivement que, à moins qu'une économie ne souffre que d'une seule distorsion ou écart vis-à-vis des critères nécessaires à un comportement parfaitement compétitif, rien ne garantit que le fait de supprimer cette distorsion entraîne une amélioration du bien-être social. Deux distorsions ou plus peuvent s'annuler partiellement ou complètement l'une l'autre. Ainsi, leur suppression peut rendre une économie moins compétitive qu'elle ne l'était auparavant : « Compte tenu du fait que, dans le monde réel, les économies souffrent rarement d'une distorsion unique, le théorème semble vouloir dire qu'il est impossible de savoir si une tentative d'introduction au cas par cas de marchés parfaitement concurrentiels résultera en une augmentation ou une diminution du bien-être social. Le théorème de l'optimum de second rang semble conduire à un agnosticisme en matière de politique économique ».

Chapitre 6

La pente savonneuse de la conditionnalité politique

L'efficacité de la conditionnalité repose en grande partie sur la détermination des donateurs à suspendre l'aide en cas de non-respect des conditions. Pourtant, pour une multitude de raisons, les bailleurs de fonds hésitent souvent à le faire (Killick *et al.*, 1998 ; Kanbur, 2000 ; Woods, 2007 ; Dreher, 2008). Pour des motifs qui tiennent à l'histoire, à la politique extérieure, à la sécurité, à l'investissement et au commerce, les pays donateurs tendent à soutenir certains gouvernements bénéficiaires et à utiliser leur aide et leur influence au sein des IFI en échange d'indulgence envers leurs clients préférés. Des considérations économiques et géopolitiques expliquent encore en grande partie l'allocation géographique des flux d'aide. Il ne fait aucun doute que l'utilisation de l'aide à des fins diplomatiques a été ravivée par les attaques du 11 septembre, l'aide à destination du Moyen-Orient ayant été multipliée par quatre entre 2001 et 2004 (Lancaster, 2007, p. 7). Dans ce contexte, les bailleurs de fonds sont souvent réticents à stopper l'aide, quelles que soient les performances réalisées par les bénéficiaires en matière de réalisation des objectifs. Comme le dit Kanbur (2000, pp. 5-6), « en cas de difficulté, toute la pression, exercée notamment par les bailleurs de fonds, consiste à détourner le regard lorsque les conditions fixées sont violées ». De plus, les instruments de coordination entre les donateurs sont rarement suffisamment résistants pour maintenir la solidarité face aux intérêts conflictuels des bailleurs de fonds (Killick *et al.*, 1998, p. 174). Les gouvernements bénéficiaires habiles choisissent souvent de diviser pour mieux régner, stratégie qui se révèle efficace auprès des bailleurs de fonds.

Il est aussi souvent dans l'intérêt des agences de ne pas imposer la sanction du retrait de l'aide, car il est impératif de garder des relations stables avec les bénéficiaires. L'application de sanctions implique la mise en danger de futurs

programmes d'aide, ce qui remettrait en cause le gagne-pain et la carrière du personnel de l'agence et nuirait à l'image de cette dernière auprès de ses responsables politiques. Il en résulte une pression implicite en faveur de la poursuite de l'aide (Kanbur, 2000, p. 6). Enfin, dernier paradoxe, cette pression est dérivée en partie du pouvoir dont disposent les bailleurs de fonds sur les budgets de nombreux pays en développement. Les membres les plus pauvres de la société pourraient souffrir directement d'une diminution de l'aide, alors que l'élite dirigeante serait relativement peu affectée. Dans de telles circonstances, une interruption de l'aide peut aggraver la situation et ternir l'image de marque des bailleurs de fonds. Ainsi, l'aide engendre une sorte d'aléa moral (que certains appellent le « dilemme du Samaritain »), le soutien apporté par le donateur étant trop crucial pour qu'il puisse le retirer.

Ensemble, ces remarques montrent combien il est difficile d'appliquer la conditionnalité, ce qui remet en cause sa raison d'être. Des exemples hypothétiques réalistes en font la démonstration :

- 1) soit un pays A, dont le gouvernement semble sur la bonne voie pour atteindre les OMD et ayant réalisé de nets progrès dans des domaines comme l'éducation primaire et la santé. Néanmoins, son président vire à l'autoritarisme et fait emprisonner de nombreux représentants de l'opposition. Des manifestations et des grèves généralisées s'organisent en réaction, suivies d'une répression meurtrière. L'opposition en exil exhorte les bailleurs de fonds à suspendre leur aide à ce pays. Comment ces derniers doivent-ils réagir ?
- 2) soit un pays B, dans lequel le gouvernement régit une démocratie fragile, mais fonctionnelle. Les OMD ne sont cependant pas atteints, en partie parce que les ressources sont détournées et parce qu'il règne une corruption extrême. Le pays est un allié clé de l'Occident dans la région et la sécurité internationale est en jeu. La communauté des donateurs doit-elle réduire son aide ?
- 3) soit un pays C où, à la suite du mécontentement suscité par les réformes, un nouveau gouvernement populiste accède au pouvoir et promet de revenir sur les engagements pris en matière de dette internationale et d'abolir les réformes. S'ensuivent de très fortes tensions avec les puissances occidentales et l'expulsion des ambassadeurs. Plusieurs grands projets privés sont annulés. La communauté des bailleurs de fonds finance de nombreux projets qui ont un impact positif sur la réduction de la pauvreté et certaines ONG soutiennent la position du nouveau gouvernement. Les bailleurs de fonds doivent-ils suspendre leur aide ?

- 4) soit un pays D, dans lequel la situation des droits humains est déplorable. Les taux d'analphabétisme et de mortalité infantile figurent parmi les plus élevés au monde. Le président actuel est au pouvoir depuis plus de 30 ans, à la suite d'un coup d'État. Depuis dix ans, avec la découverte d'importantes réserves de pétrole, un certain nombre de pays industriels ont réévalué la situation, renforcé leurs liens diplomatiques et initié des programmes d'aide. Le pays donateur, par ailleurs industriel, doit-il suivre le troupeau ?

Ces cas hypothétiques montrent combien la conditionnalité dépend des réalités politiques. Les professionnels du développement et les représentants des gouvernements peuvent la définir de manière aussi objective et technique que possible, mais les réalités politiques prennent souvent le dessus sur leur évaluation. Les programmes d'aide sont rarement libérés des réalités politiques plus générales. Les États défendent certains intérêts dans leurs relations internationales – politiques, militaires et économiques – et l'aide au développement leur demeure subordonnée en cas de conflit d'intérêts, comme nous le verrons dans la section suivante.

Pourtant, la plupart des donateurs ont encore du mal à accepter l'idée qu'ils imposent une « conditionnalité politique » (Baylies, 1995), préférant le terme plus acceptable de « promotion de la démocratie » ou de conditionnalité sur la base de la « gouvernance ». On a très peu entendu parler de promotion de la démocratie durant la Guerre froide. Ce n'est qu'avec l'effondrement de l'Union soviétique que les pays occidentaux se sont sentis suffisamment en confiance pour poursuivre des visées économiques, certes, mais aussi démocratiques, à travers leurs programmes d'aide. Buitier (2004) souligne que toute conditionnalité de processus (par laquelle les bailleurs de fonds tentent d'imposer certaines façons d'appliquer des politiques ou de prendre des décisions) est en fait une conditionnalité politique ou de gouvernance, les deux n'étant parfois séparées que par un fil. Ainsi, sur les 20 critères appliqués par la Banque mondiale et la BAfD dans les EPIN visant à déterminer l'éligibilité à leurs programmes d'aide, six concernent la gouvernance. Ils couvrent des questions comme la lutte contre la corruption, la garantie des droits de propriété, la collecte de l'impôt et l'appui des populations aux politiques poursuivies (Sogge, 2002, p. 132).

Les donateurs sont confrontés à des contraintes différentes et leurs politiques varient en la matière. L'UE intègre ainsi explicitement la coopération au développement dans le cadre général de ses relations politiques (DFID, 2005, p. 14). Les statuts du FMI et de la Banque mondiale imposent à ces institutions de relier leurs conditions de prêt à leur impact économique et les empêchent, en théorie, d'avoir recours à la conditionnalité politique.

Pourtant, nous l'avons vu (chapitre 2), cette dernière s'est souvent infiltrée sous une forme ou sous une autre dans la politique de prêt des IFI et ce, dès le premier prêt de la Banque mondiale à la France en 1947. La Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) pratique en revanche depuis longtemps la conditionnalité de processus, du fait de la nature expressément politique de son mandat, qui se distingue à cet égard de celui des autres IFI.

La conditionnalité est parfois allée beaucoup plus loin que le seul soutien de certains processus ou politiques spécifiques : les bailleurs de fonds ont tenté à l'occasion d'influencer les institutions et le personnel (Krasner, 1999, p. 147). Dès les années 1950, la Banque mondiale a encouragé la création d'agences au sein des gouvernements nationaux, censées être à l'abri des pressions politiques intérieures et plus soucieuses de leurs propres préférences en matière de politiques publiques. Elle a également promu par le passé la création d'agences de planification et d'un corps de technocrates. Elle a rémunéré des consultants étrangers au sein de ministères et d'agences gouvernementales, disposant d'un droit de veto quant à leur choix. Le FMI a souvent disposé de représentants au sein des banques centrales de ses États clients, jouissant d'un accès aux dossiers et aux archives des États en question. Certaines de ces mesures ont pris une tournure de plus en plus personnelle. Ainsi, lors de la préparation de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) à Madagascar, en 1995, la principale condition était le limogeage du gouverneur de la banque centrale, Raoul Ravelomana (Mosley et Eeckhout, 2000, p. 142).

Ironie du sort, la conditionnalité politique ou de gouvernance attire l'attention sur la cohérence des bailleurs de fonds et non plus sur la politique du bénéficiaire : les bailleurs décaissent-ils l'aide en respectant les principes moraux qui sont les leurs ? De manière générale, la réponse est non. Les études économétriques montrent assez clairement que, en dépit de l'audace des proclamations des donneurs sur la conditionnalité politique, l'aide est demeurée très insensible à la bonne gouvernance. Svensson (2000) ne trouve aucun élément prouvant que les donneurs allouent systématiquement leur aide aux pays les moins corrompus. Alesina et Weder (2002) ne relèvent aucune corrélation significative entre le niveau de corruption et l'allocation de l'aide étrangère, quelle que soit la période étudiée. Ils ne constatent aucun changement apparent dans le comportement des bailleurs de fonds depuis les années 1990, même s'ils présentent des éléments montrant que les intérêts politiques ont tenu une place moins grande dans les années 1990 que précédemment (les variables « nombre d'années en tant que colonie » et « Israël » ne sont plus significatives) (tableau 6.1). De même, les auteurs étudient les facteurs qui affectent l'allègement de la dette (composante particulièrement importante de l'ensemble des flux

d'aide) et ne relèvent aucun élément prouvant que les programmes d'allègement ont ciblé les pays les moins corrompus. Dans le même temps, les indicateurs de libéralisation (substitués pour « politique économique souhaitable ») perdent dans les années 1990 l'importance qu'ils avaient auparavant. Easterly (2007) effectue des régressions similaires sur des données s'étalant de 1980 à 2003 et relève une légère augmentation de la démocratie en tant que déterminant des flux d'aide après 1990, ainsi que des coefficients plus importants pour la corruption après 1995. Mais il note que cet effet s'efface en grande partie entre 2000 et 2003.

Tableau 6.1. Aide publique étrangère, droits politiques, corruption :
régression multiple MCO de moyennes sur cinq ans
(variable dépendante : logarithme de l'aide par habitant)

Variable explicative	Période		
	1975-95	1980-90	1990-95
Constante	14.58 (5.73)	15.93 (7.77)	14.59 (2.70)
Log. du revenu initial Par habitant	-0.56 (-4.99)	-0.67 (-4.31)	-0.67 (-3.55)
Log. de la population	-0.62 (-13.44)	-0.63 (-12.48)	-0.53 (-7.37)
Libéralisation	0.53 (3.24)	0.67 (2.66)	0.31 (1.29)
Droits politiques	-0.03 (-0.85)	-0.06 (-1.02)	0.05 (0.67)
Années en tant que colonie	0.01 (2.85)	0.00 (1.72)	0.00 (0.77)
Ami des États-Unis	0.01 (0.70)	0.001 (0.07)	0.001 (0.04)
Égypte	2.18 (9.77)	1.83 (15.67)	1.97 (7.62)
Israël	2.69 (2.18)	3.08 (3.27)	3.40 (1.01)
Corruption	-0.02 (-0.39)	0.05 (0.67)	-0.05 (-0.44)
Variables indicatrices temporelles	oui	non	non
R ² ajusté	0.65	0.65	0.69
Observations	269	137	64

Notes: Les valeurs entre parenthèses sont statistiques.

Les écarts types sont calculés à l'aide de la correction de White.

Source: Alesina et +Weder (2002, p. 1132).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/703854318806>

Les donateurs n'ont pas toujours été de fervents praticiens de la conditionnalité fiduciaire – qui constitue l'exigence la plus basique pour une délivrance efficace de l'aide. Une estimation (Winters, 2002, p. 101) montre, par exemple, que près de 100 milliards USD de fonds prêtés par la Banque mondiale et destinés au développement ont disparu au cours de ses 50 premières années d'existence, à travers des prêts à des gouvernements corrompus (le Zaïre sous Mobutu et l'Indonésie sous Suharto constituant les exemples les plus connus). Il a également été démontré que des fonds du FMI avaient été détournés. Ainsi entre 1976 et 1989, en dépit de l'historique lamentable de Mobutu, de grands pays créanciers du Zaïre ont rééchelonné la dette du pays à neuf reprises... En 1987, un haut représentant du FMI a démissionné à la suite de l'extension d'un nouveau concours à ce pays, faisant valoir qu'il y avait eu trop d'interventions politiques en faveur du gouvernement (Wrong, 2002).

Lorsque les études économétriques établissent une distinction entre les différents bailleurs de fonds, Easterly (2007, p. 658) conclut que rien ne permet de penser que la Banque mondiale soit plus sensible aux politiques publiques ou à la corruption, en dépit de la révolution des politiques publiques que cette institution a conduite après 1980. Selon Alesina et Weder (2002), alors que les pays scandinaves et l'Australie donnent plus aux pays les moins corrompus, la corrélation entre l'aide reçue des États-Unis et la corruption est positive. Berthélemy (2006) établit une catégorisation similaire des motivations des bailleurs de fonds, en distinguant pays « altruistes » et pays « égocentriques » en fonction de l'ampleur de l'interrelation entre échanges et aide et des différences de priorités du donateur par rapport à celles d'un donateur « moyen ». Le comportement altruiste se caractérise par une attribution de l'aide indépendamment des relations spécifiques existant entre donateurs et bénéficiaires. Les pays donateurs les plus altruistes sont l'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse. Parmi les plus égocentristes figurent l'Australie, la France, l'Italie, les États-Unis et le Japon. D'autres études (voir par exemple Andersen *et al.*, 2006) montrent que même les IFI, qui s'enorgueillissent de leur démarche théoriquement apolitique et technocratique, s'alignent souvent sur la politique étrangère de leurs principaux pourvoyeurs. Le passage à des politiques d'aide plus éthiques ou plus sélectives est donc loin d'être évident. Autrement dit, l'impact réel de la conditionnalité sur l'attribution de l'aide est très faible, voire nul, en dépit de ce que la rhétorique contemporaine identifie comme *a priori* souhaitable.

Les études qualitatives viennent renforcer ces conclusions. Dans une étude consacrée à la politique du FMI, Killick (1985, pp. 189-190) relève que l'arbitraire tient une place étonnamment importante dans la fixation des

conditions. Officiellement, le Fonds a toujours affirmé qu'un gouvernement devait concevoir un programme détaillé de renforcement de la balance des paiements et que lui ne s'impliquait pas dans le détail des propositions relatives à la fiscalité, aux dépenses publiques et à d'autres domaines apparentés. La réalité se révèle cependant plus complexe, les choses dépendant en grande partie des personnalités clés présentes de chaque côté de la table, des relations passées avec le FMI et de la gravité de la situation économique : « Les manœuvres politiques des administrateurs, entre autres, constituent l'une des causes principales de l'incapacité du FMI à assurer l'uniformité de traitement entre tous les pays (...) Ceux dont l'influence géopolitique est faible sont les premiers à en souffrir, quelle que soit la sensibilité politique de leur gouvernement » (*ibid.*, p. 221). Au milieu des années 1990, le FMI a renoncé à fixer des limites d'endettement en fonction de la quote-part pour proposer des mesures d'appui plus importantes en cas de « circonstances exceptionnelles ». Buira (2003, p. 75) relève que, dans la pratique, ces exceptions ont été accordées à des économies émergentes importantes dans lesquelles les investisseurs étrangers ont des intérêts conséquents – citons le cas de la Turquie qui a bénéficié d'un accès important s'élevant à 1 700 pour cent de sa quote-part en 2003. L'accord de *stand-by* conclu avec la république de Corée a été sévèrement critiqué parce qu'il incluait des conditions liées au commerce bilatéral taillées sur mesure pour les entreprises américaines et japonaises. La discrétion facilite également la promotion des intérêts géopolitiques. Selon Buira, les administrateurs et les gouvernements emprunteurs admettent dans l'ensemble que les nations dont l'implantation géographique est stratégique, comme la Turquie ou l'Afghanistan, seront plus susceptibles de bénéficier de la compréhension des IFI que d'autres pays à la stature géopolitique moindre.

La conditionnalité a toujours été un exercice assez futile pour les grands pays qui dépendent peu de l'aide internationale (la Chine ou l'Indonésie, par exemple). Elle est de toute façon inapplicable lorsque les conséquences d'une non-intervention seraient trop coûteuses pour la communauté internationale (Mold, 2007). Ce fut le cas lors du sauvetage du Mexique par le FMI après la crise financière de 1994 et c'est peut-être le cas pour l'Éthiopie actuellement, ce pays étant considéré comme un espace de relative stabilité dans une zone par ailleurs en proie à de multiples conflits et infiltrée par les terroristes. Dans les faits, la conditionnalité ne s'applique réellement qu'aux pays qui sont trop faibles pour résister ou qui n'ont aucune importance géostratégique – ce qui est loin de constituer une application juste et équitable des principes du développement.

Chapitre 7

Conditionnalité et passage à de nouvelles modalités de l'aide : dans quelle mesure l'appui budgétaire résout-il le dilemme ?

Après avoir démontré les difficultés pratiques d'une allocation de l'aide en fonction de la performance, nous examinons comment les bailleurs de fonds peuvent atténuer les difficultés associées à la conditionnalité. La solution consiste en partie à réexaminer les arguments en faveur des différentes modalités de l'aide. L'OCDE (2008*b*, p. 15) souligne que la plupart des donateurs les combinent en fonction du contexte, sans montrer aucune préférence envers l'une d'entre elles. De nombreux donateurs utilisent encore l'aide-projet, qu'elle s'inscrive ou non dans une approche sectorielle ou un programme, pour garder le contact avec les réalités du terrain, travailler avec des acteurs non traditionnels comme le secteur privé et la société civile, concevoir des approches innovantes et compenser le manque de moyens institutionnels du pays bénéficiaire. La vogue de la coopération décentralisée, notamment dans des pays donateurs comme l'Espagne qui ont fortement développé la coopération ces dernières années, a rendu l'aide-projet plus visible.

Comme évoqué dans le chapitre 2, les années 1960 et 1970 constituent l'âge d'or de l'aide-projet – une aide généralement allouée avec une faible conditionnalité, essentiellement limitée au projet en question, plutôt qu'à des programmes généraux du pays bénéficiaire. Les conditions habituellement inscrites dans les projets incluaient un engagement des gouvernements bénéficiaires à faire participer la finance locale ou à cofinancer les projets d'une autre manière, à réaliser des investissements complémentaires (construction de routes notamment, pour permettre la commercialisation de la production agricole issue des projets d'irrigation), et à prévoir une ligne budgétaire pour l'exploitation et l'entretien du projet après son achèvement. « Cette

conditionnalité de projet – qui s'applique aussi à l'aide-projet bilatérale – allait de soi et n'était pas remise en question » (Singer et Raffer, 1996, p. 153).

La période durant laquelle l'aide reposait essentiellement sur des projets a donné des résultats mitigés. De nombreux pays en développement n'ont manifestement pas réalisé les transformations sociales et économiques espérées, malgré de fortes injections de capitaux. Néanmoins, les taux de croissance affichés par ces pays durant ces années ont atteint des niveaux sans précédent et le financement du développement a remporté de beaux succès, comme la remarquable transformation de la production agricole indienne durant la Révolution verte entre 1967, date à laquelle le sous-continent était le deuxième plus gros importateur de céréales au monde, et 1979, date à laquelle la production nationale a suffi à nourrir la population (Caulfield, 1996, p. 111).

De plus, certains auteurs (comme Rich, 2002 ; Singer et Raffer, 1996) estiment que le passage à l'aide-programme conditionnée par les politiques publiques a réduit la qualité de l'aide-projet. Le rapport Wapenhams (Banque mondiale, 1992), qui fait d'autant plus autorité sur la question qu'il a été produit en interne montre, chiffres à l'appui, que le nombre et la proportion de prêts-projets défaillants de la Banque mondiale a fortement augmenté après l'introduction de l'aide-programme conditionnelle. Les auteurs estiment que plus d'un tiers des projets achevés ont abouti à des échecs, selon les critères même de la Banque, et que la « soutenabilité probable » de bien plus de la moitié des opérations en cours (plus des trois quarts en Afrique subsaharienne) était sujette à caution. Singer et Raffer (1996) estiment que ces échecs sont en grande partie dus à la nécessité de faire évoluer le savoir-faire et les connaissances au sein de la Banque : les projets nécessitent des techniciens efficaces – ingénieurs en irrigation, experts de l'assainissement, etc. – alors que l'aide-programme et la conditionnalité qui l'accompagne nécessitent plutôt des spécialistes en macro-économie. Malheureusement, il est difficile de conjuguer ces deux types de démarche au sein d'une même institution. Les macro-économistes ont clairement vu leur position renforcée avec la montée de la conditionnalité, au détriment du travail quotidien de terrain de professions plus techniques.

Selon Mosley et Eeckhout (2000), les problèmes liés à l'aide-projet sont devenus de plus en plus évidents avant même la crise de la dette des années 1980, révélés par ce qu'il est convenu d'appeler le « paradoxe micro-macro » : les projets individuels affichaient des taux de rendement plutôt bons mais étaient associés à des résultats macro-économiques décevants. Néanmoins, la désaffectation de l'aide-projet en faveur de l'aide-programme n'est en rien motivée par ces questions. Les bailleurs de fonds ont plutôt saisi un prétexte opportun pour répondre aux défis posés par la crise de la dette : ils avaient besoin d'un

instrument permettant de décaisser l'aide rapidement, de promouvoir une réforme des politiques publiques et de renforcer la capacité gouvernementale amoindrie par les mesures de stabilisation des années 1980. Il fut décidé que l'aide-projet ne répondait en aucune manière à ces besoins (Mosley et Eeckhout, 2000, p. 136). La volonté de réduire les coûts de transaction de l'aide, qui avaient fortement augmenté (Riddell, 2007, p. 201), est elle aussi entrée en ligne de compte. La critique traditionnelle de l'aide-projet est bien résumée par Killick (2008, p. 4) : « L'assistance traditionnelle peut engendrer une prolifération de projets, aboutissant à une situation incohérente, opaque et non conforme aux priorités des autorités du pays bénéficiaire. L'aide-projet donne également naissance à un grand nombre d'unités d'exécution de projets, souvent hors des structures du gouvernement, ce qui tend à nuire aux efforts de renforcement des capacités au sein du service public. De manière plus générale, les programmes d'assistance sont souvent insuffisamment alignés sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures nationales ».

En conséquence, au cours de deux dernières décennies, nous avons assisté à un tournant prononcé en direction de formes ambitieuses et innovantes d'aide-programme – c'est-à-dire, toute forme de contribution mise à la disposition d'un pays bénéficiaire à des fins générales de développement et non rattachée à un projet spécifique, comme le soutien de la balance des paiements, l'appui budgétaire général, l'aide en nature ou l'allégement de la dette. Au cours des dix dernières années notamment, beaucoup d'espoirs ont été placés dans l'appui budgétaire, comme l'explique l'étude d'IDD et Associates (2006) :

« L'appui budgétaire général s'accompagne d'attentes variées. Parmi celles-ci, une meilleure coordination et harmonisation entre bailleurs et un alignement avec les systèmes et politiques nationaux des pays partenaires ; des coûts de transaction plus faibles ; une plus grande efficacité d'allocation des dépenses publiques ; une plus grande prévisibilité du financement ; une meilleure efficacité de l'administration d'État et de l'administration publique, l'appui budgétaire général utilisant et s'alignant sur les systèmes de gestion financière et d'allocation du gouvernement ; et une responsabilité comptable (*accountability*) des autorités nationales renforcée par un surcroît de l'attention portée aux procédures comptables propres aux autorités nationales ».

Cependant, en dépit d'une justification théorique *a priori* solide, il est difficile dans la pratique de trouver des éléments probants de supériorité de certaines des nouvelles modalités de l'aide sur l'aide-projet, aujourd'hui passée de mode. Pour ce qui est de l'appui budgétaire, les quelques études d'impact entreprises à ce jour présentent toutes des défauts conceptuels ou méthodologiques, dus notamment aux difficultés que présente le suivi des effets sur la pauvreté et les revenus d'une aide qui vient s'ajouter aux ressources budgétaires générales (Riddell, 2007, p. 201). Par ailleurs, l'appui budgétaire peut ne constituer qu'une proportion relativement faible de l'intégralité de l'aide versée, ce qui complique encore les choses : il est très difficile de distinguer son impact de celui des aides qui ont été délivrées selon d'autres modalités.

Les expériences sont riches d'enseignements. En dépit de la volonté de faire passer l'aide budgétaire pour une modalité innovante, l'idée n'a rien de neuf. Le plan Marshall ne fut rien d'autre qu'une expérimentation ambitieuse (et réussie à quasiment tous points de vue) de l'appui budgétaire, même si les conditions étaient très particulières – la reconstruction de pays ayant déjà atteint des niveaux relativement élevés de développement, tant des institutions que des capacités humaines. Le bilan des expériences ultérieures est beaucoup plus mitigé. Au cours des années 1960, le Royaume-Uni a fourni un appui budgétaire à un certain nombre d'anciennes colonies africaines dans la foulée de l'indépendance, qu'il a graduellement réduit pour le remplacer par des aides-projets. Les années 1990 ont été marquées par diverses expériences en matière d'aide budgétaire au Bangladesh, au Cap-Vert, au Nicaragua et en Tanzanie. Là encore, les résultats sont mitigés et les programmes se sont accompagnés d'une conditionnalité assez insidieuse (White et Dijkstra, 2003). L'essentiel de l'aide versée par l'Australie à la Papouasie-Nouvelle-Guinée à partir de son indépendance en 1975 et jusqu'au milieu des années 1990, l'a été sous la forme d'aide budgétaire. Le gouvernement australien a estimé le total des montants décaissés jusqu'au début des années 2000 à 14 milliards USD – des sommes gigantesques. Pourtant, une évaluation officielle détaillée et approfondie menée par les autorités australiennes en 2003 a jugé les résultats de cette aide avec une extrême sévérité, notamment du point de vue de ce que l'on considère être l'objectif premier de l'aide budgétaire, à savoir l'autonomisation et le renforcement des capacités des institutions nationales (AusAid, 2003). Le rapport conclut : « Lorsque l'on examine l'impact de l'aide depuis l'indépendance, il convient de reconnaître que l'appui budgétaire était clairement justifié dans les premières années qui ont suivi l'indépendance. Avec le temps pourtant, il est apparu qu'il avait un impact négatif sur les incitations à la formulation et à l'exécution de politiques de développement économique efficaces ».

L'une des évaluations les plus exhaustives de l'aide budgétaire récemment réalisées est une étude sur trois ans commandée en 2003 par un consortium de bailleurs de fonds, à la demande de l'OCDE. Cette étude a nécessité la mise au point d'une méthode d'évaluation de l'appui budgétaire et la réalisation de monographies dans sept pays : Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda et Vietnam. Le rapport (IDD et Associates, 2006) soutient l'appui budgétaire mais délivre des conclusions nuancées quant à son efficacité. Pour ce qui est des points positifs, ce document révèle une augmentation du financement des services publics de base en matière de santé et d'éducation durant le versement de l'aide budgétaire et une baisse des coûts de transaction liés aux multiples réunions, visites des bailleurs de fonds et aux nécessités d'évaluation. Mais le rapport souligne également une sous-estimation des risques politiques dans plusieurs pays et une surestimation de la capacité des partenaires internationaux à exercer une influence sur des questions profondément enracinées dans les systèmes politiques des pays partenaires. Il attire aussi l'attention sur des tensions fondamentales entre, d'une part, le souhait des donateurs d'établir des indicateurs et des outils de contrôle et leur propension à céder à la tentation de la microgestion et, d'autre part, le souhait des pays bénéficiaires de jouir d'un maximum de liberté pour déterminer les dépenses à effectuer en fonction de leurs propres priorités. White et Dijkstra (2003, p. 550) ont très bien mis en lumière le risque de voir l'appui budgétaire aboutir, de manière paradoxale, à un renforcement du contrôle et de l'ingérence des donateurs dans les affaires des pays partenaires :

« Dans la plupart des pays, le potentiel d'amélioration est énorme en matière de gestion des finances publiques, de procédures de rapports budgétaires, de transparence du contrôle budgétaire vis-à-vis du parlement et du grand public. Si les bailleurs de fonds parviennent à se concentrer sur ces questions [...] et s'ils parviennent à simplifier et à harmoniser leurs procédures en matière d'appui budgétaire, ces effets systémiques positifs peuvent devenir une réalité. Cependant, s'ils tentent de microgérer l'utilisation des fonds et si chaque donateur continue de fixer ses propres exigences à cette fin ou à des fins d'évaluation, l'appui budgétaire deviendra un frein pour le développement ».

On ne sait pas encore clairement si les bailleurs de fonds sont parvenus à éviter ces écueils. Dans leur étude consacrée au programme d'appui budgétaire multibailleurs accordé au Ghana, Killick et Lawson (2007, p. 4) notent que cet appui budgétaire « n'a pas atteint une masse critique suffisante et qu'il s'est trop éloigné de son objectif initial qui consistait à réduire les coûts de transaction. Ces défauts ont empêché

de minimiser les risques inhérents à l'injection d'aide budgétaire dans un système budgétaire encore faible. Si l'on considère qu'il a permis de maintenir les réformes à l'ordre du jour et qu'il a dans l'ensemble été favorable aux populations les plus défavorisées, il n'a réussi ni à minimiser les risques en promouvant des systèmes plus efficaces de gestion des finances publiques ni à maximiser les résultats en termes de réduction de la pauvreté ». Une commission parlementaire du Royaume-Uni (Committee of Public Accounts, 2008, pp. 5-7) chargée d'enquêter sur l'utilisation de l'appui budgétaire par le DFID est arrivée à la conclusion que le processus de décision permettant de sélectionner les pays bénéficiaires de l'appui budgétaire demeure opaque : « Le DFID a énoncé des principes qui doivent être respectés avant l'initiation de la collaboration avec les gouvernements partenaires et il a développé des outils utiles permettant d'évaluer les perspectives de l'appui budgétaire et ses risques. Pourtant, la plupart des propositions d'appui budgétaire ne soupèsent pas clairement les risques et les bénéfices. De plus, les modalités de l'appui budgétaire qui se sont développées semblent arbitraires ».

Knoll (2008, p. 12) remarque que la communauté des bailleurs de fonds, qui inclut les agences bilatérales de développement, la CE et les banques de développement régionales, considère toujours le respect par le bénéficiaire des conditions du crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC) de l'AID et de la FRPC du FMI comme un préalable au décaissement de l'appui budgétaire général. Parmi les agences bilatérales par exemple, l'ASDI (Suède) attache directement ou indirectement (*via* la CE) la délivrance de l'aide au respect de la conditionnalité de la FRPC et prend ses décisions au cas par cas. Le dispositif belge d'appui budgétaire pour le Burkina Faso est soumis à la conditionnalité du PRSC, alors que le DFID britannique tire ses conditions de décaissement du DSRP (ou des conditions du PRSC si elles sont considérées conformes à la démarche britannique). En République unie de Tanzanie, le Danida (Danemark) s'est partiellement référé aux actions prises dans le cadre du PRSC mais a également intégré les conditions du DSRP. La conséquence de ce lien entre l'appui budgétaire et les programmes des IFI est que, malgré les objectifs de cette modalité d'aide, la conditionnalité reste insidieusement présente.

Par conséquent, le renforcement de la responsabilité financière intérieure demeure un objectif lointain (de Renzio, 2006). On peut raisonnablement en conclure que l'appui budgétaire ne tient pas ses promesses pour ce qui concerne la réduction de la conditionnalité et la promotion de l'appropriation par le pays bénéficiaire. De plus, il apparaît particulièrement inadapté aux États fragiles

dotés de structures institutionnelles faibles. Si tel est le cas, le risque est qu'il finisse par légitimer un nouveau type de conditionnalité *ex ante*, en vertu de laquelle l'appui budgétaire serait approprié pour certains pays, mais pas pour d'autres. En un sens, on peut lui appliquer les mêmes critiques que celles formulées à propos du MCA (*supra*). De plus, de par sa nature globale, l'appui budgétaire, aussi bien conçu soit-il, accorde presque inévitablement un pouvoir discrétionnaire énorme aux bailleurs de fonds pour décider si un pays progresse ou non et donc s'il faut maintenir l'aide ou non. De ce fait, les bénéficiaires sont constamment sur la défensive et doivent justifier leurs performances, ce qui augmente paradoxalement le risque d'un renforcement de la conditionnalité et non l'inverse. D'où une situation où les bailleurs de fonds ont exigé de participer davantage aux discussions relatives aux politiques publiques et à la planification dans un certain nombre de pays, s'impliquant ainsi fortement dans leur processus d'élaboration. Les pays donateurs ont également manqué d'intuition en matière d'économie politique, incapables d'identifier la nature des luttes de pouvoir internes. C'est précisément pour ces raisons qu'un nombre croissant de chercheurs s'interrogent sur l'opportunité d'accentuer l'appui budgétaire (de Renzio, 2006 ; Deaton *et al.*, 2006 ; Whitfield et Maipose, 2008 ; de Renzio et Hanlon, 2009)¹. Des expériences d'appui budgétaires récentes, décevantes ou politiquement compliquées, menées avec des pays considérés auparavant comme des « enfants chéris de l'aide » (l'Éthiopie, l'Ouganda et le Rwanda, par exemple) ont aussi convaincu certains membres de la communauté des donateurs de l'utiliser avec parcimonie : ils ont soit fixé un plafond à cette modalité (25 pour cent dans le cas du Danemark), soit limité son utilisation (Canada, France, Portugal, Espagne, États-Unis), soit décidé de s'en passer complètement (Grèce, Luxembourg) (OCDE, 2008b, p. 15).

Quelles sont alors les alternatives ? Banerjee (2007, p. 21) expose la question de manière fort convaincante : « Les bailleurs de fonds ne savent pas exactement ce qu'ils doivent promouvoir. Il est donc facile de les entraîner dans des projets flous et grandioses dont aucun détail n'est énoncé clairement, ce qui fait du détournement de fonds un jeu d'enfant. De ce point de vue, la mode actuelle qui tend à canaliser l'aide via un appui budgétaire général (plutôt que via des projets spécifiques) paraît particulièrement désastreuse. Il faut en revenir au financement de projets et exiger que les résultats en soient mesurés ». Toutefois, le fait d'envisager la question sur un mode binaire – appui budgétaire contre aide-projet – risque de simplifier excessivement une question complexe. Il existe de nombreuses modalités intermédiaires, qui vont continuer de coexister. Il ne s'agit certainement pas ici de condamner l'aide-programme en tant que concept, simplement pour lui préférer une évaluation plus prudente des implications de l'appui budgétaire en tant que modalité « à faible conditionnalité ». Il existe

d'autres possibilités : ainsi les SWAp permettent d'allouer de l'aide à un secteur particulier et visent des objectifs identiques à ceux de l'appui budgétaire, mais dans un contexte plus modeste et plus réaliste, qui consiste à renforcer la capacité du pays bénéficiaire au niveau d'un secteur.

Par ailleurs, rien de tout ça n'implique une approbation automatique du portefeuille de projets actuel. Les bailleurs de fonds ont visiblement promu trop de petits projets fragmentés. Il faut éviter les erreurs du passé – par exemple, depuis les années 1990, la Banque mondiale a de plus en plus orienté ses prêts vers des dispositifs impressionnants de sauvetage d'urgence hors projets et vers un appui direct au secteur privé dans des domaines comme l'hôtellerie de luxe, l'industrie des boissons alcoolisées, la banque, etc., autant de secteurs qui n'ont qu'un effet très faible, voire nul, sur la réduction de la pauvreté. Comme le souligne Rich (2002, p. 26), « ces deux priorités sont encore moins en rapport avec une aide directe versée aux populations les plus défavorisées que des prêts-projets plus traditionnels de la Banque ». Dans le même temps, de nombreux projets visant les secteurs productifs ne trouvent pas de financement : le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), initié par l'Afrique, a identifié de nombreux projets d'infrastructure prioritaires, mais le financement n'est pas là². La Commission pour l'Afrique (2005), conduite par le Royaume-Uni, a laissé entendre qu'il fallait consacrer 20 milliards USD de plus par an à des investissements dans les infrastructures en Afrique, sous la forme d'un appui aux priorités régionales, nationales, urbaines et rurales, qui vont de la construction de routes rurales à l'amélioration de l'habitat insalubre et à la promotion des technologies de l'information et de la communication. Elle a par ailleurs proposé que les bailleurs de fonds fournissent la moitié de ce financement supplémentaire jusqu'en 2010.

Malheureusement, il est devenu plus facile de mobiliser des ressources pour une aide hors projet, comme l'assistance technique, l'allégement de la dette, l'aide alimentaire et l'aide d'urgence, que pour de réels projets et programmes de développement. En 2005, les initiatives d'allégement de la dette ont représenté près d'un quart (25.4 milliards USD) du total de l'aide publique, y compris l'extraordinaire annulation de la dette de l'Irak et du Nigeria par le Club de Paris. En avançant les fonds de cette manière, les bailleurs de fonds peuvent se passer de projets de développement bien conçus et bien exécutés (Kharas, 2008, p. 12). La progression de la coopération technique, composante la plus dynamique des modèles de dépense des 20 dernières années, a également été en partie provoquée par la prolifération de nouvelles modalités ambitieuses – particulièrement l'appui budgétaire – qui requièrent toutes de vastes capacités techniques et de suivi. En 2005, les 29 milliards USD consacrés à la coopération

technique représentaient près de 40 pour cent du total de l'APD, nette des allègements de la dette, et demeuraient en grande partie dépendants du contrôle des bailleurs de fonds et d'entreprises de l'hémisphère Nord, au coût de transaction élevé. Dans le cas de certains pays bénéficiaires, cette proportion est nettement plus élevée, puisqu'elle a atteint, à la fin des années 1990, 73 pour cent en Ouganda (Riddell, 2007, p. 202). L'aide consacrée à l'éducation est dépensée jusqu'à hauteur de 70 pour cent sous forme d'assistance technique (The Reality of Aid, 2008, p. 8). En Zambie, les sommes reçues sous forme d'assistance technique sont supérieures à l'intégralité du budget de l'éducation (Glennie, 2008, p. 69).

Bien évidemment, le fait de rétablir une préférence en faveur de l'aide-projet et de l'aide-programme sectorielle ne permettra pas de résoudre nombre des problèmes qui affectent l'aide internationale. Le nombre et la diversité des nouveaux acteurs, tant publics que privés, pose un réel problème du côté de l'offre. L'aide-projet soulève aussi la question de la fongibilité : les fonds déboursés dans ce cadre se traduiront-ils réellement par une augmentation de l'investissement dans le développement, ou laisseront-ils encore plus de marge de manœuvre aux gouvernements pour consacrer l'aide à des objectifs socialement moins souhaitables, comme les dépenses militaires par exemple ? Cette interrogation se pose avec la même acuité pour les autres modalités de l'aide et peut-être encore davantage pour ce qui concerne l'appui budgétaire, dans le cadre duquel le contrôle des dépenses publiques est bien plus lourd. Si certains pays bénéficiaires clament leur enthousiasme en faveur de l'appui budgétaire, c'est qu'ils l'envisagent indubitablement comme une aide-programme de grande ampleur et sans engagement de leur part, et non comme une modalité assortie d'une conditionnalité intrusive actuellement inhérente à la majeure partie de l'appui budgétaire et de l'aide-programme.

C'est indiscutablement l'une des raisons pour lesquelles l'aide chinoise est si populaire auprès de nombreux gouvernements africains. La démarche de la Chine, fondée sur des projets, assortie d'un faible conditionnalité et reliée aux politiques commerciales et d'investissement, fournit des enseignements bien utiles à la communauté des bailleurs de fonds. Oya (2006, p. 26) est très explicite quant à l'intérêt qu'elle présente au regard de celle des pays de l'OCDE et cite quatre avantages potentiels : *i*) l'aide est plus ciblée sur des projets d'infrastructures importants dotés d'une longue maturité et d'un potentiel à long terme (pas d'urgence pour les décaissements) ; *ii*) elle est moins bureaucratique et les coûts de transaction sont inférieurs ; *iii*) elle est plus efficace, plus rapide et ses coûts sont plus faibles ; *iv*) elle offre un plus grande marge de manœuvre politique (conditionnalité plus faible) et renforce

le pouvoir de négociation des pays africains vis-à-vis des autres bailleurs de fonds. En fait, contrairement à ce que l'on prétend parfois, l'aide chinoise n'est pas entièrement dépourvue de conditionnalité et la Chine a fait part à plusieurs reprises, en des termes vigoureux, de sa préoccupation quant à la corruption et à de possibles détournements des ressources à des fins illégitimes³.

Des préoccupations tout aussi justifiées ont parfois concerné l'opportunité de certains projets soutenus par des financements chinois et le risque d'incitation à un surendettement des pays à faible revenu (Manning, 2006). On accuse aussi souvent les autorités chinoises de fermer les yeux sur les atteintes aux droits humains dans certains pays d'Afrique et de refuser d'appliquer à leurs partenaires commerciaux africains des conditions en matière de gouvernance. Alden (2007, p. 102) remarque que « le caractère troublant de 'l'absence de conditionnalité' de l'aide chinoise est qu'elle séduit facilement les élites africaines, sans considération pour leur manque de référence en matière de démocratie. La Chine défie de manière très directe la vision qu'a le G8 du partenariat et de la transformation, et cela ne fait que commencer ». D'autres estiment que l'engagement croissant de la Chine en Afrique n'est qu'un prélude à une relation nouvelle prometteuse et plus scrupuleuse entre gouvernements bénéficiaires et bailleurs de fonds, qui serait bâtie sur le respect mutuel. Chan (2008, p. 347) avance cette idée avec la plus grande conviction :

« Les Africains ne sont pas naïfs et n'ont pas à être traités avec condescendance en leur disant qu'ils risquent de se faire avoir. Comme Hugo Chavez au Venezuela, ils se réjouissent d'avoir enfin le choix et d'avoir des prétendants. (...) La Chine représente non seulement une alternative à l'Occident, mais aussi un moyen de levier lors des négociations à long terme avec celui-ci. Cette cour pourrait être le prélude à une juste considération et, dans bon nombre de capitales africaines, l'arrivée de la Chine s'apparente à l'aube d'un jour nouveau ».

Notes

1. Le cadre théorique conçu par Cordella et dell'Araccia (2007) vient soutenir cette vision : l'appui budgétaire est supérieur à l'aide-projet lorsque les préférences des bailleurs de fonds et des bénéficiaires coïncident et lorsque l'assistance allouée est faible par rapport aux ressources propres des bénéficiaires. Mais lorsque les bailleurs de fonds ne peuvent pas vérifier si le gouvernement bénéficiaire est réellement ou non engagé en faveur des programmes de développement et de réduction de la pauvreté, ils peuvent se trouver dans la situation paradoxale qui consiste à imposer une conditionnalité plus exigeante afin de distinguer les gouvernements « engagés » de ceux qui ne le sont pas.
2. www.nepad.org/2005/files/documents/41.pdf.
3. Voir, par exemple, Versi (2006), "A Meeting of Minds and Needs", *African Business*, n° 322, qui discute de l'intervention de la Chine en Angola pour stopper le détournement de l'aide allouée à d'autres fins que celles prévues initialement.

Chapitre 8

Conditionnalité et crise économique : le dernier clou du cercueil ?

Le débat qui nous préoccupe est peut-être en partie rendu obsolète par les événements. Comme nous l'avons noté dans l'introduction, avant même la survenue de la crise, le pouvoir de fait dont jouissaient les grandes puissances pour imposer la conditionnalité *via* les IFI, gardiennes du système international de conditionnalité, s'était en grande partie émoussé. Le FMI a en particulier vu son rôle amoindri du fait de la conjugaison de deux facteurs – le niveau élevé des cours des matières premières et des taux d'intérêt extrêmement bas sur les marchés – qui ont offert aux pays en développement un degré d'autonomie financière inédit depuis des générations. La Banque mondiale a elle aussi vu les demandes de financement baisser et son image ternie par des problèmes de gouvernance interne.

Depuis le dernier trimestre de l'année 2008, les pays occidentaux ont été contraints de prendre des mesures radicales pour tenter de stopper la contagion de la pire crise économique et financière depuis les années 1930. Les gouvernements sont intervenus massivement pour redresser leurs systèmes bancaires respectifs et ont accordé un soutien financier à des industries en difficulté. Les pays en développement n'ont pas manqué de remarquer l'ironie de la situation, soulignant très vite que les pays industrialisés mettaient en œuvre des politiques qui leur avaient été si longtemps interdites *via* une conditionnalité très étendue¹. En conséquence de quoi, l'offre conventionnelle de politiques publiques souffre aujourd'hui de ce que le sociologue allemand Habermas a un jour qualifié (dans un contexte différent) de « crise de légitimation ».

La crise financière nous offre une occasion peut-être unique de repenser la manière dont la conditionnalité est appliquée, à qui et dans quels termes. Certaines institutions réagissent déjà. Pressé par la nécessité de trouver de

nouveaux mécanismes de décaissement rapide pour remédier aux difficultés créées par la crise du crédit, le FMI a créé en octobre 2008 une facilité de liquidité à court terme (SLF) permettant de décaisser des fonds uniquement en faveur des pays que le FMI considère comme « très performants » au vu des réformes déjà effectuées. Cela implique une sorte de conditionnalité *ex post* bien que, de manière significative, aucune nouvelle conditionnalité ne soit imposée aux emprunteurs au titre de la SLF. Deuxièmement, l'évaluation de la performance structurelle est suspendue pour tous les arrangements conclus avec le FMI, y compris pour les pays à faible revenu. Troisièmement, deux types de instruments sous-utilisés vont être stoppés : c'est le cas du mécanisme de financement compensatoire (CFF), de plus en plus redondant depuis sa modification au début des années 2000, qui a renforcé les conditions d'éligibilité. Tout cela s'inscrit dans le cadre d'une analyse plus générale de la manière dont la conditionnalité est appliquée (FMI, 2009). Cependant, des questions clés demeurent. Ainsi, l'un des dangers de la SLF tient au fait que le Fonds renforce de fait les critères d'« éligibilité », puisque les pays « les plus performants » y ont accès plus facilement que les autres (Eurodad, 2009).

L'un des derniers enseignements de la crise économique est que, dans un monde globalisé, pour paraphraser John Dunn, « aucun pays n'est une île » : même des puissances comme les États-Unis voient leur autonomie nationale compromise par la finance internationale. Conséquence des énormes déséquilibres mondiaux qui ont précédé la crise, « les liquidités sont 'siphonnées' dans le monde entier au fur et à mesure que les États injectent des quantités énormes de fonds pour soutenir les banques des pays industrialisés, ce qui amène les observateurs à se demander s'il restera la moindre liquidité pour le crédit et l'aide au développement nécessaires à la réalisation des OMD, au renforcement des capacités productives des pays pauvres et à la résolution des problèmes qui les affectent, comme le changement climatique » (Supachai, 2008). Après des années passées à maintenir un niveau de consommation que leur système ne permettait pas de financer durablement, les États-Unis risquent tout particulièrement d'éprouver des difficultés à attirer les flux financiers nécessaires. L'ajustement promet d'être à la fois long et douloureux (Wolf, 2008). Finalement, tous les pays, riches ou pauvres, voient leur souveraineté westphalienne compromise à des degrés divers par la finance internationale, particulièrement lors de crises économiques aiguës.

La crise financière a démontré la nécessité d'une refonte radicale du système mondial de gouvernance, pour que les responsabilités de la régulation et des ajustements macro-économiques soient partagées, ce qui s'approche beaucoup de la position de Keynes durant les négociations de Bretton Woods,

en 1944². Il est intéressant de noter que pour Keynes, il fallait exercer la même pression sur les pays dont la balance des paiements est excédentaire que sur ceux dont elle est déficitaire (au moyen d'une taxe internationale sur les excédents de la balance des paiements au taux de 1 pour cent par mois). Si l'architecture financière internationale avait répondu à ces critères (c'est-à-dire si elle avait imposé des obligations mutuelles aux pays bénéficiaires et déficitaires), la « conditionnalité » n'aurait pas été perçue comme étant à sens unique, contrairement à aujourd'hui.

Ce principe pourrait devenir opérationnel en imposant la conditionnalité non seulement aux pays qui empruntent auprès du FMI, mais aussi à ceux qui disposent d'un droit de vote. Pour Prasad (2008), « les grands pays ignorent régulièrement les conseils du FMI, sans en supporter aucune conséquence. Au bout du compte, les décisions économiques sont le résultat du processus politique de chaque pays, mais pourquoi les pays pauvres devraient-ils être soumis à un examen plus strict de la part du FMI ? Après tout, la mauvaise gestion économique des États-Unis ou de la Chine peut avoir bien davantage de conséquences pour la terre entière ». Prasad propose que chaque pays se voie délivrer une liste de critères à respecter (par exemple, un déficit budgétaire plus faible ou un taux de change plus flexible). Il existe des précédents à ce type de conditionnalité *ex ante* consentie, comme les critères du traité de Maastricht. Il est aussi fort probable que ce système soit plus efficace (voir par exemple, Dreher [2008], pp. 38-39) – les engagements pris volontairement étant beaucoup plus susceptibles d'être tenus que ceux qui sont imposés de l'extérieur. S'il ne faut retenir qu'une seule leçon de l'histoire contrastée de la conditionnalité, c'est bien celle-ci.

Notes

1. Voir par exemple un article de la revue *Les Afriques* disponible en ligne : www.lesafriques.com/actualite/l-occident-s-autorise-ce-qu-il-avait-interdit-dans-l-umoa.html?Itemid=89.
2. Voir Skidelsky (1998) pour un récit de ces négociations et un exposé des propositions de Keynes.

Chapitre 9

Conclusions et recommandations

À bien des égards, le débat relatif à l'appropriation et à la conditionnalité est contre-productif et détourne l'attention de problèmes graves que les bailleurs de fonds doivent régler de manière urgente. L'architecture internationale de l'aide a évolué de manière spontanée et présente malheureusement de graves dysfonctionnements. Reisen (2008) la décrit comme un « non-système ». Kharas (2009) a très bien résumé les problèmes récurrents qui affectent l'aide au développement. En dépit de la volonté affichée d'y remédier (paragraphe 6 et 33 de la Déclaration de Paris), l'aide continue de se fragmenter (Banque mondiale, 2008 ; OCDE, 2008a). La charge administrative associée à l'aide et supportée par les pays bénéficiaires n'a quasiment pas diminué. La coordination est insuffisante et l'assistance technique a crû dans des proportions excessives, aux dépens de l'investissement dans les secteurs productifs et sociaux. Dans le même temps, la part de l'aide programmable par pays (c'est-à-dire le montant des fonds disponibles pour des projets et des programmes de développement dans les pays bénéficiaires) sur l'ensemble des flux d'aide reste trop faible. Il faut trouver une solution rapide à ces problèmes structurels.

Cependant, comme le note Rogerson (2005, p. 550), la conditionnalité constitue probablement le réel talon d'Achille de l'architecture internationale de l'aide : « L'industrie de l'aide demeure totalement schizophrène quant à la conditionnalité. D'un côté, nous aspirons à des partenariats d'aide stables et prévisibles sur le long terme, nécessaires aux réformes structurelles profondes appelées par les OMD. Mais d'un autre côté, (on constate) un besoin profondément ancré de disposer de multiples mécanismes de verrouillage qui nous donnent soit le pouvoir de rompre lesdits contrats à n'importe quel moment, soit de croire que nous en disposons ». De nombreux observateurs regrettent le manque d'empressement dont font preuve les bailleurs de fonds pour respecter

leur engagement de réduire la conditionnalité. Le débat animé concernant cette dernière reflète aussi les perceptions changeantes des bailleurs de fonds vis-à-vis tant de la qualité de la démocratie dans les pays en développement que de la capacité de leurs gouvernements à respecter leurs engagements. En dépit des nombreuses occurrences du mot « partenariat » dans la Déclaration de Paris, la réalité qui dérange et que l'on tait est que les bailleurs de fonds n'ont souvent qu'une confiance très relative dans les gouvernements des pays bénéficiaires ; ils ont tendance à considérer que ceux-ci sont placés sous leur tutelle. Selon Dell (1981), ils ne peuvent s'empêcher d'adopter l'attitude d'une « grand-mère » devant ses petits-enfants.

Comme développé dans le chapitre 7, de nombreuses études empiriques montrent que les bailleurs de fonds continuent d'attribuer l'aide en fonction des priorités géostratégiques, des réalités politiques et des liens historiques. Un rapport important de la Banque mondiale (Devarajan *et al.*, 2001, p. 12) reconnaît que les donateurs utilisent toujours l'aide avant tout comme un instrument de politique étrangère plutôt que comme un outil de développement économique. Il n'est donc pas surprenant de constater que de nombreux habitants des pays en développement ne croient tout simplement pas au vœu pieux des bailleurs de fonds de renforcer la démocratie et la qualité de la gouvernance dans les pays en développement à travers l'imposition de conditions soigneusement définies dans leurs programmes d'aide. Lorsque des intérêts stratégiques sont en jeu, les pays occidentaux semblent oublier bien commodément toute notion de conditionnalité. L'absence totale de communication que l'on observe souvent entre les agences gouvernementales de développement ou d'assistance et les ministères qui ont d'autres priorités ne fait que compliquer ces problèmes : ce sont souvent les ministères des Finances, des Affaires étrangères ou du Commerce qui sont maîtres du jeu et non les professionnels des organismes d'aide. Il n'existe pas de solution immédiatement évidente à cette mauvaise répartition du pouvoir politique ou au manque de cohérence qui en résulte. Dans de telles circonstances, une conditionnalité détaillée ne peut être appliquée avec efficacité, même si elle repose sur des fondements techniques et apolitiques (comme des dispositifs de limitation de la corruption). Nous avons remis ici en question la légitimité de divers aspects de la conditionnalité :

- La conditionnalité dépend des réalités politiques. Les professionnels du développement et les représentants des autorités ont beau définir la conditionnalité de manière aussi technique et objective que possible, les réalités politiques prennent souvent le pas sur leurs appréciations. De ce fait, il est difficile de maintenir et de justifier tout système de conditionnalité, aussi élaboré soit-il. Les conditions retenues ne devraient

concerner que les instruments d'exécution des politiques publiques qui sont réellement sous le contrôle du gouvernement bénéficiaire et dont on peut apporter la preuve qu'ils sont liés aux objectifs fixés ;

- L'expérience semble montrer qu'il n'est ni efficace ni moralement tenable de pousser les pays bénéficiaires à adopter des politiques contre leur souhait – cela place les donateurs dans une position paternaliste inconfortable que la plupart d'entre eux préféreraient certainement éviter ;
- Nous avons remis en cause la capacité des bailleurs de fonds à identifier les bonnes politiques économiques. Il semble, notamment à la lumière de la crise financière, qu'une approche plus humble des relations avec les pays en développement soit souhaitable. Les pays industrialisés ne sont manifestement pas infaillibles pour ce qui est de concevoir et d'exécuter des politiques publiques, particulièrement dans des contextes sociaux, culturels et politiques qu'ils connaissent mal ;
- Face à l'évolution constante de la position des bailleurs de fonds et à leur capacité apparemment faible de poursuivre les initiatives engagées, il est très difficile aux pays en développement de suivre le rythme d'évolution des politiques publiques recommandées et encore plus de les appliquer ;
- Toute modalité d'attribution de l'aide impliquant une sélection des bénéficiaires en fonction de leurs performances passées (conditionnalité *ex post*) risque d'entraîner une marginalisation des pays en développement les plus pauvres et les plus nécessiteux, ce qui en fait un critère de sélection difficile à justifier ou à défendre. Il est bien entendu inévitable de disposer d'un outil de sélection – les besoins insatisfaits nécessitant l'attention sont tout simplement trop nombreux – mais il convient d'utiliser le critère explicitement *ex post* avec parcimonie, voire de s'en passer ;
- Dans un monde idéal, l'appui budgétaire et la conditionnalité de résultats focalisée sur des objectifs sociaux, tels qu'ils sont pratiqués par la CE, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, seraient souhaitables. Mais dans la pratique, les complications liées à l'application de cette démarche sont nombreuses. Là encore, les réalités politiques du pays bénéficiaire et du donateur prennent le pas sur l'évaluation technique du respect de cette conditionnalité et rendent bien souvent intenable des systèmes aussi ambitieux de décaissement de l'aide et de conditionnalité ;
- Enfin, il ne fait aucun doute que la marge de manœuvre des pays en développement s'est réduite de manière spectaculaire dans de nombreux

domaines. Ce phénomène n'est pas imputable aux seules politiques pratiquées par les bailleurs de fonds, mais résulte plutôt d'un processus graduel par lequel les intérêts publics et privés circonscrivent et limitent les options viables dont disposent les pays en développement *via* des organismes comme l'OMC. Dans ce contexte, nous réaffirmons la nécessité d'une plus grande marge de manœuvre accordée aux pays bénéficiaires afin qu'ils puissent élaborer des stratégies et des politiques de développement efficaces. Le champ de cette étude ne permet malheureusement pas de définir les moyens exacts d'y parvenir¹. Mais il est évident qu'une réduction importante de la conditionnalité est une condition *sine qua non* de la réalisation de cet objectif.

Il ne faut pourtant pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Il ne s'agit pas de dire que la conditionnalité n'est en aucun cas souhaitable ; elle sera toujours nécessaire dans certaines circonstances :

- Lorsqu'un pays bénéficiaire viole manifestement les droits humains et/ou que sa volonté de réduire la pauvreté peut être mise en doute, la communauté des bailleurs de fonds doit se montrer audacieuse et faire davantage pour s'assurer que ses membres travaillent de concert dans ces domaines. Ici, l'objectif de l'alignement des bailleurs de fonds énoncé par la Déclaration de Paris prend tout son sens. Par exemple, lors des troubles qui ont entouré les élections au Kenya en 2007, la réaction de la communauté des bailleurs de fonds a montré comment les pressions politiques extérieures de pays agissant à l'unisson pouvait permettre d'éviter le pire ;
- La « conditionnalité fiduciaire » est fondamentale au maintien de la crédibilité du système d'aide. Les bailleurs de fonds ont la responsabilité de veiller à ce que l'argent des contribuables est dépensé de manière appropriée, c'est-à-dire aux fins du développement. Cependant, il est important de reconnaître explicitement et ouvertement que les bailleurs de fonds n'ont pas toujours mis en œuvre tous les moyens pour limiter la corruption et le détournement de l'aide à des fins illicites : les pressions exercées sur les organismes d'aide et les IFI pour qu'ils décaissent les fonds l'emportent souvent sur les considérations relatives à la responsabilité fiduciaire. Les conséquences ne sont satisfaisantes pour personne.

En résumé, à quoi ressemblerait un ordre du jour positif de la réforme de la conditionnalité ? Nous proposons ci-dessous quelques indices, suggestions et observations :

- Le terme « appropriation » doit être utilisé avec plus de parcimonie et de prudence qu'au cours de la dernière décennie. Nous approuvons Buiter (2004) lorsqu'il écrit : « On a usé et abusé du concept d'appropriation nationale' à tant d'égards qu'il est au mieux inutile et au pire trompeur et opaque ». Les bailleurs de fonds doivent en particulier éviter de considérer que l'appropriation n'est « bonne » que lorsque les pays suivent à la lettre leurs prescriptions². Si ces derniers tiennent réellement à ce qu'il y ait appropriation, ils doivent se garder d'adopter des positions strictes quant aux politiques publiques nationales. La stratégie consistant à opter pour une relation plus distante avec les bénéficiaires, comme le recommande Kanbur (2000, p. 10), paraît meilleure ;
- À l'avenir, il paraît plus judicieux de convaincre les partenaires du développement par des arguments rationnels plutôt qu'en leur imposant la conditionnalité. Les bailleurs de fonds doivent à tout prix éviter d'imposer leurs idées aux pays bénéficiaires. Cela est particulièrement vrai après la crise financière qui a mis en lumière les défaillances graves associées à certaines des recommandations les plus courantes (comme la libéralisation financière et la dérégulation). Les efforts consistant à bâtir un consensus mutuel entre bailleurs de fonds et bénéficiaires autour de thèmes simples paraissent intéressants. C'est le cas de l'initiative 20-20 proposée lors du sommet social de Copenhague de 1995, qui oblige à la fois les bailleurs de fonds et les bénéficiaires à consacrer au moins 20 pour cent de leur budget aux services sociaux de base. Il est d'ailleurs regrettable que des initiatives comme celle-ci n'aient jamais été suffisamment suivies d'effet ;
- Il incombe aux bénéficiaires eux-mêmes de prendre l'initiative et de s'octroyer une marge de manœuvre en matière de politiques publiques. Certains pays ont réussi à le faire, en évitant simplement de se retrouver dans une position difficile du fait d'un endettement excessif, par exemple. Quelques auteurs (voir Whitfield et Fraser, 2009) évoquent l'intérêt d'imposer une sorte de « conditionnalité inversée » grâce à laquelle les pays bénéficiaires fixeraient aux bailleurs de fonds un ensemble de conditions pour que l'aide soit de meilleure qualité. Les bénéficiaires deviendraient, en d'autres termes, un peu plus « tatillons » quant au type d'aide qu'ils acceptent. Une telle stratégie peut se révéler difficile à mettre en pratique pour les pays très pauvres. Mais compte tenu de la lenteur du rythme de mise en application de la Déclaration de Paris de la part de la communauté des donateurs, il serait certainement profitable que les bénéficiaires eux-mêmes prennent davantage les devants dans leurs relations avec leurs partenaires ;

- Il existe des moyens créatifs de minimiser, ou tout au moins de réduire, la conditionnalité en modifiant simplement les modalités de distribution de l'aide. Ces dix ou 20 dernières années, les bailleurs de fonds ont eu excessivement recours à l'assistance technique, au détriment de l'investissement dans les secteurs productifs (CNUCED, 2008). Emportés par leur enthousiasme envers les modalités de décaissement rapide (surtout l'appui budgétaire), ils ont négligé les vertus de l'aide-projet. Il faut y remédier. Dans ce contexte, l'approche chinoise, fondée sur des projets, assortie d'une faible conditionnalité et liée aux politiques relatives aux échanges et à l'investissement, livre des enseignements dignes d'intérêt pour la communauté des donateurs ;
- Dans nombre des programmes les plus ambitieux, la nature globale de la conditionnalité est teintée d'une volonté de transformer les sociétés. Comme le remarque Easterly (2006, p. 322) pourtant, « le but doit être d'améliorer le sort des individus, pas de transformer des États ou des sociétés. Dès lors que l'Occident est prêt à aider les individus plutôt que les États, certaines des complications qui font de l'aide étrangère un sac de nœuds se résolvent d'elles-mêmes ». Ainsi, les bailleurs de fonds peuvent soutenir des dispositifs qui assurent un appui budgétaire direct à travers des transferts à destination des pauvres (Hanlon, 2004 ; Holmqvist, 2008). De tels dispositifs prévoyant le versement d'allocations familiales sur condition de scolarisation et de vaccination des enfants ont été mis en place en Amérique latine. Des dispositifs de promotion du bien-être social ont également été lancés en Inde, en Afrique du Sud et au Lesotho. L'accentuation du soutien des bailleurs de fonds à de tels dispositifs permettrait de promouvoir dans les pays en développement le mouvement naissant en faveur de la protection sociale en tant que droit plutôt qu'en tant que résultante de l'aide³ ;
- Le passé peut être riche d'enseignements. On peut ainsi affirmer que la démarche de la CE en matière de coopération pour le développement avec les pays ACP dans le cadre de la convention de Lomé a constitué l'un des arrangements les plus équitables jamais conclus entre pays développés et en développement. Cet accord conjugait échanges et aide et l'accent mis sur l'égalité entre partenaires du Nord et du Sud plaçait les pays du Sud dans une position de force sans précédent (Singer et Raffer, 1996, p. 88). Ce dispositif introduisait pour la première fois un système de paiements venant compenser les fluctuations des recettes des exportations de certaines matières premières (le système Stabex) qui avait la valeur d'un droit contractuel pour les pays ACP et qui s'apparentait à une

indemnité d'assurance. Malheureusement, la CE a progressivement sapé cet arrangement quand le respect de ses engagements est venu peser sur son budget et que la tentation du renforcement de la conditionnalité des transferts est devenue irrésistible. Les contrats OMD de la CE constituent un pas important vers un retour à une position antérieure en matière d'engagements mutuels. Que l'on soit d'accord ou non avec le rôle central qu'ils assignent à l'appui budgétaire, ils énoncent explicitement les engagements des bailleurs de fonds et leur suivi repose principalement sur des indicateurs en matière de santé et d'éducation ;

- Certains des bailleurs de fonds du CAD de stature moyenne ont développé une approche intéressante en matière de conditionnalité et montrent parfois comment elle peut mal tourner. Forster (1995) note que le concept de développement adopté par les autorités suisses, notamment pour ce qui concerne leur interprétation de la bonne gouvernance et des valeurs sur lesquelles elles fondent leur politique en matière de droits humains diffère peu de celui d'autres puissances européennes. Pourtant, la Suisse s'est montrée réticente à utiliser la conditionnalité associée à la coopération pour le développement afin d'exercer des pressions sur les bénéficiaires. Cette position a parfois été vivement critiquée, comme durant les années 1980, lorsque la Suisse a continué de fournir de l'aide au Nicaragua en dépit des pressions américaines pour qu'elle y mette fin. Cette « exception » suisse est due en partie au fait que le pays est petit et peu puissant, si bien qu'il ne se sent pas en mesure d'assortir son aide au développement d'un ensemble de conditions. Mais elle tient aussi au « principe de non-interférence » dans les affaires intérieures d'un autre pays, appliqué de longue date par la Suisse. Certains bailleurs de fonds plus importants pourraient s'en inspirer à profit⁴ ;
- Compte tenu de l'ampleur de la crise du crédit actuelle et des déséquilibres mondiaux qui sous-tendent le système financier international, les pays riches auraient également besoin d'une forme de discipline externe (conditionnalité) pour procéder aux ajustements macro-économiques nécessaires. L'un des moyens d'appliquer ce principe consisterait à imposer une conditionnalité, non seulement aux pays qui empruntent auprès du FMI, mais aussi à ceux qui disposent d'un droit de vote en son sein (Prasard, 2008). Chaque pays se verrait confier une liste de critères à respecter (baisse du déséquilibre du compte d'opérations courantes ou taux de change plus flexible, par exemple). On connaît des précédents à ce type de conditionnalité *ex ante* consentie, tels les critères du traité de Maastricht. Placée dans un tel cadre, la conditionnalité paraîtrait certainement plus

légitime aux pays en développement. La conditionnalité ne doit plus être à sens unique.

Les enjeux sont de taille pour la communauté des bailleurs de fonds. Dernièrement, plusieurs études ont vivement critiqué l'aide internationale (Glennie, 2008 ; Tandon, 2008 ; Moyo, 2009 ; Wrong, 2009). Le gouvernement rwandais a récemment annoncé qu'il étudiait divers moyens de mettre fin à sa situation de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Les critiques adressées à l'architecture internationale de l'aide sont de plus en plus relayées et la conditionnalité reste l'une des principales pommes de discorde entre bailleurs de fonds et bénéficiaires. La crise financière est venue amplifier des griefs déjà anciens. La question de la conditionnalité doit être traitée avec plus de sérieux, de transparence et d'équité que par le passé. La communauté des donateurs ferait preuve de la plus grande imprudence en ignorant ces avertissements.

Notes

1. Voir par exemple Gallagher (2005) et Chang (2005).
2. Ainsi en Éthiopie, la réticence du gouvernement devant la réforme foncière est due à des motivations politiques (la propriété foncière est entièrement étatique). Les réalités politiques dictent donc la disposition du gouvernement à engager cette réforme. De telles limites sont-elles justifiées ? Tout réel défenseur de l'appropriation devra reconnaître que oui, bien que certaines des réformes soient hautement souhaitables pour l'ensemble des pauvres du pays.
3. Pour une analyse de certains des problèmes impliqués, voir Mold (1998).
4. Au tournant des années 1970 et 1980, l'ASDI suédoise a adopté une politique similaire de respect de la souveraineté des nations bénéficiaires et de renforcement du secteur public du bénéficiaire à son initiative. Cependant, au milieu des années 1980, l'économie suédoise a fléchi et la tendance s'est renversée en faveur d'une plus grande libéralisation. La Suède rejoint le chœur des « bailleurs de fonds qui chantent à l'unisson » (Sogge, 2002, p. 78-79).

Références

- ACTIONAID (2005), "International Submission on the World Bank Review of Conditionality", 28 juin, <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/578280-1119562936151/20571579/WBconditionalityreviewcommentsAAJune05.pdf>.
- AFRODAD (2006), "Assessing the Impact of the PRGF on Social Services in Selected African Countries: A Synthesis Report on Ethiopia, Malawi, Zambia and the United Republic of Tanzania", African Forum and Network on Debt and Development, Harare.
- ALDEN, C. (2007), *China in Africa*, Zed Books, Londres.
- ALESINA, A. et B. WEDER (2002), "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *American Economic Review* vol. 92, n° 4, pp. 1126-1137.
- ANDERSEN, T., T.-H. BARNECK et F. TARP (2006), "On US Politics and IMF Lending", *European Economic Review*, vol. 50, n° 7, pp. 1843-1862.
- ARDNT, C. et C. OMAN (2006), *Les indicateurs de gouvernance : usages et abus*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.
- AUSAID (2003), "The Contribution of Australian Aid to Papua New Guinea's Development 1975-2000 Provisional Conclusions from a Rapid Assessment", *Evaluation and Review Series*, n° 34, juin.
- BANERJEE, A.-V. (2007), "Making Aid Work", *Boston Review*, MIT Press, Cambridge.
- BANQUE MONDIALE (1992), *Effective Implementation: Key to Development Impact*, Report of the Portfolio Management Task Force (rapport Wapenham), Banque mondiale, Washington, DC.
- BANQUE MONDIALE (1998), "Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why", *World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, New York.
- BANQUE MONDIALE (2005), *Review of World Bank Conditionality, Operations Policy and Country Services*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BANQUE MONDIALE (2007), *Conditionality in Development Policy Lending*, Operations Policy and Country Services, Banque mondiale, Washington, DC, 15 novembre.

- BANQUE MONDIALE(2008), *Rapport de suivi mondial 2008 – les ODM et l'environnement : un programme de développement solidaire et durable*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BAYLIES, C. (1995), "'Political Conditionality' and Democratisation", *Review of African Political Economy*, n° 65, pp. 321-337.
- BERTHÉLEMY, J.-C. (2006), "Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?", *Review of Development Economics*, vol. 10, n° 2, pp. 179-194.
- BIRD, G. (1985), "Relationships, Resource Uses and the Conditionality Debate", in Killick, T. et G.-R. Bird (dir. pub.), *The Quest for Economic Stabilization – The IMF and the Third World*, Gower/ODI, Aldershot, pp. 145-182.
- BISSIO, R. (2008), "The Paris Declaration Does not Go Far Enough", in *The Reality of Aid* (dir. pub.), *Aid Effectiveness: Democratic Ownership and Human Rights*, Ibon Books, Quezon, pp. 126-134, http://realityofaid.org/downloads/RoAReports2008_full.pdf.
- BROWNE, S. (2007), *Aid and Influence – Do Donors Help or Hinder?*, Earthscan, Londres.
- BUIRA, A. (2003), "An Analysis of IMF Conditionality", in BUIRA, A. et D. RODRIK (dir. pub.), *Challenges to the World Bank and IMF – Developing Country Perspectives*, Anthem Press, Londres.
- BUITER, W. (2004), *Country Ownership: a Term Whose Time Has Gone*, www.nber.org/~wbuiter/condition.pdf.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2000), "Aid, Policies, and Growth", *American Economic Review*, vol. 90, n° 4, pp. 847-868.
- CALDERISI, R. (2007), *The Trouble with Africa – Why Foreign Aid isn't Working*, Yale University Press, New Haven.
- CAULFIELD, C. (1996), *Masters of Illusion – the World Bank and the Poverty of Nations*, Pan Books, Londres.
- CHAMBERS, R. (2005), *Ideas for Development*, Earthscan, Londres.
- CHAN, S. (2008), "Ten Caveats and One Sunrise in our Contemplation of China and Africa", in Alden, C., D. Large et R. Soares de Oliveira (dir. pub.), *China Returns to Africa – A Rising Power and a Continent Embrace*, Hurst and Company, Londres, pp. 339-347.
- CHANG, H.-J. (2005), "Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies", article présenté lors de la Queen Elizabeth House 50th Anniversary Conference sur "The Development Threats and Promises", University of Oxford, 4-5 juillet www.qeh.ox.ac.uk/dissemination/conference-papers/chang.pdf.

- CNUCED (2008), *Rapport sur le commerce et le développement 2008 – Prix des produits de base, flux de capitaux et financement de l'investissement*, Nations unies, New York et Genève.
- COLLIER, P. (2006), "Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid", *World Development*, vol. 34, n° 9, pp. 1482–1497.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005), *EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality*, Bruxelles, février.
- COMMISSION POUR L'AFRIQUE (2005), *Notre intérêt commun*, Commission pour l'Afrique, Addis-Abeba.
- COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS (2008), Department for International Development: Providing budget support for developing countries Twenty-seventh Report of Session 2007–08, House of Commons, Londres, www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubacc/395/395.pdf.
- CORDELLA, T. et G. DELL'ARICCIA (2002), "Limits of Conditionality in Poverty Reduction Programs", *IMF Staff Papers*, vol. 49, FMI, Washington, DC.
- CORTRIGHT, D. et A. LOPEZ (2000), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, Boulder.
- CRAWFORD, M. (1983), "High Conditionality Lending: The United Kingdom", in WILLIAMSON, J. (dir. pub.), *IMF Conditionality*, Institute for International Economics, Washington, DC, pp. 421-439.
- DAVIS, L. et S. ENGERMAN (2003), "History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 2, printemps, pp. 187-197.
- DEATON, A., A. BANERJEE, N. LUSTIG et K. ROGOFF (2006), *An Evaluation of World Bank Research 1998-2005*, Banque mondiale, Washington, DC, septembre.
- DELL, S. (1981), "On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality", *Essays in International Finance*, n° 144, octobre.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2005), Partnership for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality- A UK policy paper, Londres, mars, www.dfid.gov.uk/Documents/publications/conditionality.pdf.
- DEVARAJAN S., D.-R. DOLLAR et T. HOLMGREN (dir. pub.) (2001), *Aid and Reform in Africa*, Banque mondiale, Washington, DC.
- DOLLAR, D. et J. SVENSSON (2000), "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes", *The Economic Journal*, vol. 110, n° 466, pp. 894-917.
- DRAZEN, A. et P. ISARD (2004), "Can Public Discussion Enhance Program Ownership?", *NBER Working Papers n°10927*, National Bureau of Economic Research, New York, NY.

- DREHER, A. (2006), "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality", *World Development*, vol. 34, n° 5, pp. 769-788.
- DREHER, A. (2008), "IMF conditionality – Theory and Evidence", *Working Papers* n° 188, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich, février.
- EASTERLY, W. (2003), "Can Foreign Aid Buy Growth?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 3, été, pp. 23-48.
- EASTERLY, W. (2006), *The White Man's Burden – Why the West's Efforts to Aid the Rest have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, New York, NY.
- EASTERLY, W. (2007), "Are Aid Agencies Improving?", *Economic Policy*, octobre, pp. 634-678.
- EDWARDS, M.-S. (1999), *Future Positive – International Cooperation in the 21st Century*, Earthscan, Londres.
- EDWARDS, M.-S. (2001), *Crime and Punishment: Understanding IMF Sanctioning Practices*, ronéo, Rutgers University.
- 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.
- EURODAD (2008), "Outcome-based Conditionality: Too Good to Be True?", Eurodad, Bruxelles, www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Outcome_based_conditionality.pdf
- EURODAD (2009), "Partial victory: the IMF abolishes one conditionality type", Eurodad, Bruxelles, www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3502.
- FELDSTEIN, M. (1998), "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 2.
- FMI (2007), « Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI », Bureau indépendant d'évaluation, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2009), "IMF Implements Major Lending Policy Improvements", communiqué de presse, 24 mars, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/032409.htm.
- FMI et BANQUE MONDIALE (2001), *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, Fonds monétaire international, Washington DC, septembre.
- FORSTER, J. (1995), "Conditionality in Swiss Development Assistance", in STOKKE, O. (dir. pub.) *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, Londres.
- FREY, B. et R. EICHENBERGER (1994), "The Political Economy of Stabilization Programmes in Developing Countries", *European Journal of Political Economy*, vol. 10, n° 1, pp. 169-190.

- GALLAGHER, K.-P. (dir. pub.) (2005), *Putting Development First – The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institution*, Zed Books, Londres.
- GLENNIE, G. (2008), *The Trouble with Aid – Why Less Could Mean More for Africa*, Zed Books, Londres.
- HALL, D. et R. de la MOTTE (2004), “Dogmatic Development: Privatisation and Conditionalities in Six Countries”, Public Services International Research Unit (PSIRU) pour War on Want, www.psiru.org/reports/2004-02-U-conditions.pdf.
- HANLON, J. (2004), “Is It Possible to Just Give Money to the Poor?”, *Development and Change*, vol. 35, n° 2, avril.
- HANSEN, H. et F. TARP (2001), “Aid and Growth Regressions”, *Journal of Development Economics*, vol. 64, n° 2, avril, pp. 547-570.
- HIRSCHMAN, A.-O. (1987), “On the Political Economy of Latin America”, in HIRSCHMAN, A.-O. (dir. pub.), *A Propensity to Self-Subversion*, Harvard University Press, Cambridge.
- HOLMQVIST, G. (2008), “The Case for Cash Aid to Africans – Not to Their Governments”, *Europe’s World*, été 2008, n° 9, pp. 180-187.
- IDA (2003), “Allocating IDA Funds Based on Performance. Fourth Annual Report on IDA’s Country Assessment and Allocation Process”, Banque mondiale, Washington, DC, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/PBAAR4.pdf>.
- IDD ET ASSOCIATES (2006), “Évaluation de l’appui budgétaire général : rapport de synthèse”, www.oecd.org/dataoecd/25/44/37426658.pdf.
- JOYCE, J.-P. (2006), “Promises Made, Promises Broken: A Model of IMF Program Implementation”, *Economics and Politics*, vol. 18, n° 3, pp. 339-365.
- KANBUR, R. (2000), “Aid, Conditionality and Debt in Africa”, in TARP, F. (dir. pub.), *Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres, pp. 409-422.
- KHARAS, H. (2008), *Trends and Issues in Development Aid*, Brookings Institution, Washington, DC, www.brookings.edu/papers/2007/11_development_aid_kharas.aspx.
- KHARAS, H. (2009), “Action on Aid: Steps Toward Making Aid more Effective”, Brookings Institution, Washington, DC, www.brookings.edu/reports/2009/04_aid_kharas.aspx.
- KILLICK, T. (dir. pub.) (1985), *The Quest for Economic Stabilisation – the IMF and the Third World*, Gower, Londres.
- KILLICK, T. (2005), “Did Conditionality Streamlining Succeed?”, in KOEBERLE, S., H. BEDOYA, P. SILARSKY et G. VERHEYEN (dir. pub.), *Conditionality Revisited – Concepts, Experiences and Lessons*, Banque mondiale, Washington, DC.

- KILLICK, T. (2008), "Taking Control: Aid Management Policies in Least Developed Countries", in CNUCED, *Rapport sur les pays les moins avancés*, Genève, www.unctad.org/sections/ldc_dir/docs/ldcr2008_Killick_en.pdf.
- KILLICK, T. et D. LAWSON (2007), "Budget Support to Ghana: A Risk Worth Taking?", *ODI Briefing Paper n° 24*, Overseas Development Institute, Londres, juillet.
- KILLICK, T., R. GUNATILAKIA et A. MARR (1998), *Aid and the Political Economy of Policy Change*, Routledge/ODI, Londres.
- KINDLEBERGER, C. et R.-Z. ALIBER (2005), *Manias, Panics and Crashes – A History of Financial Crises* (cinquième édition), Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- KNOLL, M. (2008), "Budget Support: A Reformed Approach or Old Wine In New Skins?", *Discussion Paper n° 190*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, CNUCED, Genève.
- KOHL, A. (2004), *State-Directed Development – Political Power and Industrialisation in the Global Periphery*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KRASNER, S. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- LANCASTER, C. (2007), *Foreign Aid – Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago.
- LENSINK, R. et O. MORRISSEY (1999), "Aid Instability as a Measure of Uncertainty and the Positive Impact of Aid on Growth", *CDS Research Reports*, n° 199906, Centre for Development Studies (CDS), University of Groningen, Groningue.
- Les Afriques* (2008), « L'Occident s'autorise ce qu'il interdit à l'Afrique », n° 47, 9-15 octobre.
- MANNING, R. (2006), "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?", *Development Policy Review*, vol. 24, n° 4, pp.371-385.
- MCGILLIVRAY, M. et O. MORRISSEY (1999), "Evaluating Economic Liberalization, Case-Studies in Economic Development", vol. 4, Palgrave Macmillan, Londres.
- MCGILLIVRAY, M., S. FEENY, N. HERMES et R. LENSINK (2006), "Controversies over the Impact of Development Aid: It works, It Doesn't; It Can, but that Depends...", *Journal of International Development*, vol. 18, n° 7, pp. 1031-1050.
- MECAGNI, M. (1999), "The Causes of Program Interruptions", in Breidenkamp H. et S. Schadler (dir. pub.), *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, FMI, Washington, DC.
- MOLD, A. (1998) (dir. pub.), *Public Policy and Children*, Bureau Amériques et Caraïbes, UNICEF, Bogota.
- MOLD, A. (2007), *EU Development Policy in a Changing World – Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

- MORRISSEY, O. (2001), "Pro-Poor Conditionality for Aid and Debt Relief in East Africa", *CREDIT Research Paper* n° 15, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, Nottingham (www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/CP.01.15.PDF).
- MOSLEY, P. (1987), "Conditionality as a Bargaining Process: Structural-Adjustment Lending, 1980-86", *Essays in International Finance*, n° 168, octobre.
- MOSLEY, P. et M.-J. EECKHOUT (2000), "From Project Aid to Programme Assistance", in TARP, F. et P. HJERTHOLM (dir. pub.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, New York, NY.
- MOSLEY, P., J. HARRIGAN et J. TOYE (1991), *Aid and Power, the World Bank and Policy-based Lending*, vol. 1, Routledge, Londres.
- MOSLEY, P., J. HUDSON et A. VERSCHOOR (2004), "Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'", *The Economic Journal*, vol. 114, n° 496, pp. 217-243.
- MOYO, D. (2009), *Dead Aid – Why Aid is Not Working and How there is Another Way for Africa*, Allen Lane, Londres.
- NOLAN, P. (2004), *Transforming China – Globalisation, Transition and Development*, Anthem Press, Londres.
- NOORBAKSH, F. et A. PALONI (2001), "Structural Adjustment and Growth in Sub-Saharan Africa: The Importance of Complying with Conditionality", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, n° 3, pp. 479-509.
- OCDE (1991), *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris
- OCDE (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement – Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), "Scaling up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability – Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans", OCDE, Paris, mai, www.oecd.org/dac/scalingup.
- OCDE (2008b), « Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : enseignements tirés des examens par les pairs – Rapport de synthèse », DCD/DAC(2008)17/REV1, OCDE, Paris.
- OYA, C. (2006), "The Political Economy of Development Aid as Main Source of Foreign Finance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia", article présenté lors de la deuxième conférence annuelle de l'International Forum on the Comparative Political Economy of Globalisation, Renmin University of China, Beijing, 1-3 septembre.
- PINCUS, J. et J. WINTERS (2002), *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaca.

- POLAK, J.-J. (1991), "The Changing Nature of IMF Conditionality", *Documents de travail* n° 41, Centre de développement, OCDE, Paris.
- PRASARD, E. (2008), "No More Tinkering at the IMF", *The Financial Times*, lundi 3 novembre.
- PRITCHETT, L. et M. WOOLCOCK (2004), "Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development", *World Development*, vol. 32, n° 2, pp.191-212.
- REINHART, C.-M. et K.-S. ROGOFF (2008), "This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises", *NBER Working Papers* n° 13882, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- REISEN, H. (2008), « L'appropriation dans le non-système multilatéral de financement du développement », *Financer le développement 2008 – Appropriation ?*, Centre de développement, OCDE, Paris.
- RENZIO, P. DE (2006), "Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article", *Development Policy Review*, vol. 24, n° 6, pp. 627-645.
- RENZIO, P. DE et J. HANLON (2009), "Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemmas of Aid Dependence", in WHITFIELD, L. (dir. pub.), *The Politics of Aid – African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, pp. 246-270.
- RICH, B. (2002), "The World Bank under James Wolfensohn" in PINCUS, J. et J. WINTERS (dir. pub.), *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaka, pp. 26-53.
- RIDDELL, R. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford.
- RODRIK, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4, décembre, pp. 973-987.
- RODRIK, D. (2007), *One Economics, Many Recipes – Globalisation, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- ROGERSON, A. (2005), "Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda", *Development Policy Review*, vol. 23, n° 5, pp. 531-552.
- SCHMITZ, A. (2006), "Conditionality in Development Aid Policy", *SWP Research Paper*, n° 7, SWP, Berlin.
- SENDER, J. (2002), "Reassessing the Role of the World Bank in Sub-Saharan Africa », in PINCUS, J. et J. WINTERS (dir. pub.), *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaka, pp. 185-202.
- SINGER, H.-W. et K. RAFFER (1996), *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Co-operation*, Edward Elgar, Cheltenham et Brookfield.

- SKIDELSKY, R. (2001), *John Maynard Keynes: Fighting for Britain 1937-1946*, Papermac, Londres.
- SOGGE, D. (2002), *Give and Take – What's the Matter with Foreign Aid?*, Zed Books, Londres.
- STEWART, F. et M. WANG (2003), "Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank or is it the Other Way Round?", *QEH Working Paper*, n° 108, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Oxford.
- STIGLITZ, J. (2005), "Post-Washington Consensus", *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series*, Columbia University, New York, NY.
- STOLTENBERG, T. (1989), « Vers une stratégie de développement mondial? », in EMMERIJ, L. (dir. pub.), *Un monde ou plusieurs ?*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.
- STREETEN, P. (1988), "Conditionality: A Double Paradox", in JEPMA, C.-J. (dir. pub.), *North-South Cooperation in Retrospect and Prospect*, Routledge, Londres.
- SUPACHAI, P. (2008), "UNCTAD Officials Say UN Should be Involved, All Countries' Interests Reflected in Response to Financial Crisis", Communiqué de presse, Cnuced, Genève, 16 octobre, www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=10721&intItemID=4697&lang=1.
- SVENSSON, J. (2000), "Foreign Aid and Rent-seeking", *Journal of International Economics*, vol. 51, n° 2, pp. 437-461.
- TANDON, Y. (2008), *Ending Aid Dependence*, Fahamu et South Centre, Genève.
- TARP, F. (2001), "Aid and Reform in Africa – review of World Bank volume by DEVARAJAN, S., D. DOLLAR and T. HOLMGREN", *Journal of African Economies*, vol. 10, n° 3, pp. 341-53.
- THE REALITY OF AID (2008), *Aid Effectiveness: "Democratic Ownership and Human Rights"*, Ibon Books, Quezon City Philippines http://realityofaid.org/downloads/RoAReports2008_full.pdf.
- TOYE, J. (1993), *Dilemmas of Development*, Blackwell, Oxford (2^e édition).
- TOYE, J. et R. TOYE ((2004), *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*, Indiana University Press, Bloomington.
- VERSI, A. (2006), "A Meeting of Minds and Needs", *African Business*, n° 322, juillet.
- WHITE, H.-N. et A.-G. DIJKSTRA (2003), "Programme Aid and Development Beyond Conditionality", *Routledge Studies in Development Economics*, n° 29, Routledge, Londres/New York.
- WHITFIELD, L. et A. FRASER (2009), "Introduction: Aid and Sovereignty", in WHITFIELD, L. (dir. pub.), *The Politics of Aid – African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford-New York, pp. 1-26.

- WHITFIELD, L. et G. MAIPOSE (2008), "Managing Aid Dependence: How African Governments Lost Ownership and How They Can Regain it", *Global Economic Governance Programme*, University College, Oxford.
- WILLIAMSON, J. (dir. pub.) (1983), *IMF Conditionality*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- WINTERS, J. (2002), "Criminal Debt", in PINCUS, J. et J. WINTERS (dir. pub.), *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 101-130.
- WOLF, M. (2008a), "The World Wakes from the Wish-Dream of Decoupling", *The Financial Times*, 21 octobre.
- WOLF, M. (2008b), *Fixing Global Finance – How to Curb Financial Crises in the 21st Century*, Yale University Press, Londres.
- WOODS, N. (2007), "The Shifting Politics of Foreign Aid", *Global Economic Governance Programme Working Paper n° 36*, University College, Oxford.
- WRONG, M. (2002), *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo*, Harper Perennial, New York.
- WRONG, M. (2009), *It's our turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle Blower*, Fourth Estate, Londres.
- ZIMMERMANN, F. et I. McDONNELL (2008), « Étendre l'appropriation pour le développement », *Financer le développement 2008 – Appropriation ?*, Centre de développement, OCDE, Paris.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 2009 04 2 P) ISBN 978-92-64-07553-5 – n° 46960 2009

Études du Centre de développement

Appropriation et conditionnalité de l'aide

UNE REVUE CRITIQUE À LA LUMIÈRE DE LA CRISE FINANCIÈRE

La crise économique mondiale a contraint la communauté des donateurs à reconsidérer ses positions concernant la conditionnalité de l'aide au développement. Cette étude évalue les controverses persistantes à ce sujet et dans quelle mesure les donateurs sont parvenus à contenir la tendance, constatée au cours des années 80 et 90, à durcir la conditionnalité de l'aide. Le rapport vérifie si l'aide se répartit effectivement selon les critères de gouvernance et de développement invoqués par la communauté des donateurs. Il montre à quel point la crise financière compromet de plus en plus le respect des procédures habituelles de la conditionnalité. À la lumière du caractère inapplicable des procédures existantes, il propose des stratégies visant à réduire le nombre des critères de conditionnalité et à renforcer l'appropriation des politiques d'aide par les pays bénéficiaires.

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

www.sourceocde.org/developpement/9789264075535

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264075535

www.sourceocde.org/finance/9789264075535

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

www.sourceocde.org/9789264075535

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**.