

# L'aide au développement : à quelles conditions ?

## Les conditionnalités de l'aide: analyse critique et perspectives

Journée d'étude proposée par l'AITEC, Oxfam France-Agir Ici  
En partenariat avec la Plate-forme Dette et développement

16 janvier 2007



# SOMMAIRE DU DOCUMENT

## LE PROGRAMME DE LA JOURNÉE

INTRODUCTION : LES CONDITIONNALITÉS DE L'AIDE INTERNATIONALE 5

## SESSION 1

SOIXANTE ANS DE CONDITIONNALITÉS 11

*Jean Coussy Chercheur associé au CERI*  
*Arnaud Zacharie CNCD*

## SESSION 2

QUI MÉRITE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET À QUELLES CONDITIONS ? 17

*Christian Chavagneux Alternatives Economiques*  
*Jean-David Naudet AFD/DIAL*

## SESSION 3

RÉFORMER LES CONDITIONNALITÉS,  
QUEL RÔLE POUR LES MOUVEMENTS CITOYENS ? 25

*Delphine Djiraibe Comité pour la paix et la réconciliation nationale, Tchad*  
*Nicolas Vercken CCFD, France*  
*Rigobert Ntep Dynamiques citoyennes, Cameroun*

## SESSION 4

BONNE GOUVERNANCE, APPROCHE PAR LES RÉSULTATS :  
LES NOUVEAUX CRITÈRES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ? 33

*Nicoletta Merlo Direction Générale Développement de la Commission Européenne,*  
*secteur "Gouvernance économique et appuis budgétaires"*

CONTRIBUTIONS ET TEXTES DES INTERVENANTS 37

Les sources et l'histoire des conditionnalités des Institutions financières internationales (1960-1990),  
*Jean Coussy CERI - Sciences Politiques*

Conditionnalités : de l'ajustement structurel à une appropriation par procuration,  
*Marta Ruiz CNCD*

Sélectivité : le facteur politique,  
*Christian Chavagneux Rédacteur en chef adjoint d'Alternatives Economiques*

LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS DANS LE DOCUMENT 56

BIBLIOGRAPHIE 57

# LE PROGRAMME DE LA JOURNÉE

> 9h15

Accueil

> 9h20 - 10h50

« Soixante ans de conditionnalités », avec Jean Coussy (CERI-Sciences Po) et Arnaud Zacharie (CNCD, Belgique)

> 11h -13h

« Qui "mérite" l'aide au développement ? A quelles conditions ? », avec Jean-David Naudet (AFD, DIAL) et Christian Chavagneux (*Alternatives économiques*)

> 14h - 15h30

« Réformer les conditionnalités : le rôle des mouvements citoyens », avec Delphine Djiraïbé (Coordinatrice de l'Appel à la paix et la réconciliation, Tchad), Rigobert Ntep (Dynamiques citoyennes, Cameroun) et Nicolas Vercken (CCFD, France).

> 15h45 - 17h15

« Bonne gouvernance, approche par les résultats : les nouveaux critères de l'aide au développement », avec Nicoletta Merlo (Direction générale du développement, Commission européenne)

Cette journée était organisée en partenariat avec le mensuel *Alternatives économiques*.

Cette journée a été organisée dans le cadre du volet Financement du développement du projet DDT coordonné par le CRID et le CNCD ([www.crid.asso.fr](http://www.crid.asso.fr))

Elle s'est tenue au CCFD, à Paris.

Nous les remercions tous de leur appui.

## Pour contacter les organisations qui ont préparé cette journée :

Oxfam France-Agir Ici :

Sébastien Fourmy, 01 56 98 24 40, [sfourmy@oxfamfrance.org](mailto:sfourmy@oxfamfrance.org)

AITEC :

Amélie Canonne, 01 43 71 22 22, [amelie.aitec@reseau-ipam.org](mailto:amelie.aitec@reseau-ipam.org)

Ptate-forme Dette & Développement :

Jean Merckaert, 01 44 82 81 53, [j.merckaert@ccfd.asso.fr](mailto:j.merckaert@ccfd.asso.fr)

# LES CONDITIONNALITÉS DE L'AIDE INTERNATIONALE

Sébastien Fourmy *Oxfam France-Agir ici*  
Amélie Canonne *Aitec*

Juillet 2007

## Promesses et désillusions de l'aide internationale

A mi-parcours des objectifs du Millénaire pour le développement (2000-2015), l'engagement de la communauté internationale de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015 paraît inatteignable, en particulier en Afrique<sup>1</sup>. Deux ans après la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement<sup>2</sup>, les engagements des pays donateurs pour améliorer la prévisibilité de l'aide et encourager l'harmonisation de leurs pratiques sont restés sans suite. Au moment où les pays riches claironnent sur l'augmentation des flux d'aide vers les pays du Sud, l'aide au développement des pays du G8 a en réalité chuté (de 35,8 milliards de dollars en 2005 à 35,1 milliards en 2006<sup>3</sup>). Belles promesses d'un côté, blocage de l'autre dès qu'il s'agit de signer des chèques : les gouvernements des pays riches ne tiennent pas leurs engagements.

Alors que la lutte contre la pauvreté est présentée comme une priorité de la communauté internationale, les bailleurs multiplient les questionnements sur l'efficacité de l'aide et les conditionnalités. Pour masquer des difficultés budgétaires et, au final, un manque de volonté politique, ils tentent en effet de justifier leurs atermoiements par l'inefficacité de l'aide internationale. Quels sont les résultats obtenus ? Comment l'aide peut-elle être plus efficace ? Comment aider les pays où la corruption est omniprésente ? Les pays sortant de conflits ? Sur quels critères politiques, économiques ou démocratiques allouer l'aide ? Pendant que ces questions sont débattues à Washington, siège de la Banque mondiale et du FMI, ou en Europe, principal pourvoyeur d'aide internationale, les populations les plus démunies subissent les conséquences de ces errements.

Ces questionnements sont certes légitimes : il faut bien garantir que les fonds dégagés pour le développement servent effectivement au mieux la lutte contre la pauvreté et ne viennent pas renforcer des pouvoirs despotiques ou alimenter la corruption. Mais ces interrogations permettent d'éviter, en parallèle, une autocritique des bailleurs à l'égard de leur politique d'aide au développement. La réalité est que, aujourd'hui encore, dans les pays les plus pauvres, l'aide n'arrive pas en temps voulu et n'est déboursée que lorsque le pays s'est strictement conformé aux prescriptions des créanciers en matière de politique économique.

Les pays du Sud, y compris africains, ont réellement progressé au regard des propres critères de « gouvernance » des institutions de Bretton Woods. Les accusations des bailleurs de fonds sur l'effroyable qualité des administrations des pays en développement manquent de plus en plus de fondements et d'éventuels efforts consentis ne paient pas du côté du Washington puisque même dans les pays considérés comme des « bons élèves », l'aide n'augmente pas. Un constat partagé par la Banque mondiale elle-même : « Dans les pays africains qui ont affiché un bilan solide en matière de croissance économique et établi la stabilité macroéconomique grâce à des années de réformes, le montant des financements apportés par les bailleurs de fonds à l'appui du développement a peu, ou pas, augmenté. Bon nombre de ces pays (malgré la croissance récemment enregistrée) ont besoin d'une aide extérieure pour remettre les routes en état, développer le réseau de distribution d'électricité, et améliorer les systèmes d'éducation et de santé. Il s'agit moins de savoir si les partenaires africains tiennent leurs promesses que de définir si les riches pays industriels honorent [leurs] engagements », résume ainsi Obiageli Ezekwesili, Vice-Présidente de la Banque mondiale pour la région Afrique<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Nations unies, « Rapport 2007 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement ».

<sup>2</sup> OCDE, « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide », Direction de la coopération pour le développement (CAD), mars 2005.

<sup>3</sup> Banque mondiale, « Financement du développement dans le monde 2007 ».

<sup>4</sup> Banque mondiale, « Les engagements du G8 envers l'Afrique ont pris du retard ». Communiqué de presse N° 2007/419/AFR.

## L'échec des conditionnalités

En filigrane de ces interrogations, ce sont toutes les conceptions du développement telles que les bailleurs les avaient défendues ces vingt dernières années qui se fissurent : la rationalisation macro-économique, l'intégration au marché mondial, le strict encadrement de l'action publique... Le modèle a vécu et conduit à un échec, reconnu par certains de ses promoteurs les plus actifs.

En contrepartie de leurs financements ou d'annulations de dette en faveur du développement, les bailleurs de fonds internationaux exigent en effet des pays récipiendaires qu'ils respectent un ensemble de conditions politiques, techniques, démocratiques... Théoriquement, ces dernières permettent aux créanciers de s'assurer du remboursement des prêts, mais également de garantir que les fonds dégagés seront utilisés à bon escient. Elles peuvent concerner tous les champs de l'action gouvernementale : déficit public, fiscalité, privatisation d'une entreprise clé, plafonds budgétaires, maîtrise de l'inflation, politique commerciale...

<sup>5</sup> Eurodad, World Bank and IMF conditions: A Development Injustice, 2006.

Ces conditionnalités ont, dans les faits, bien souvent imposé des réformes sans rapport évident avec les objectifs affichés des programmes de réduction de la pauvreté. Surtout, elles ont souvent eu des impacts désastreux sur les populations : les coupes sombres dans les budgets sociaux ont privé des millions de malades d'accès aux infrastructures de santé, l'injonction à libéraliser les services essentiels en a multiplié les coûts d'accès, l'introduction du libre-échange à marche forcée a ravagé les paysanneries familiales.

Vingt ans d'ajustement structurel n'ont pas permis, c'est une litote, de faire reculer la pauvreté dans les pays sous programme avec le FMI. Ils n'ont pas davantage assaini la situation financière des pays sous programme, bientôt décrits comme "pays pauvres très endettés". Emblématiques d'une aide internationale normative, aux modalités imposées par les pays développés, les conditionnalités assorties aux prêts et dons des coopérations internationales ont démontré leur totale inefficacité, en plus de subir le rejet croissant des décideurs politiques et des acteurs citoyens dans leurs pays, dépossédés des moyens de définir leur propre modèle de développement. Mise sous tutelle inacceptable pour le pays, les conditionnalités n'ont qu'exceptionnellement amélioré leur situation ; et quand ce fut le cas, le soutien des bailleurs n'a pas pour autant progressé !

Un constat partagé aussi bien par les organisations de la société civile que des organes des Nations unies. La Commission des droits de l'homme des Nations unies a ainsi reconnu en 2002 que « les politiques d'ajustement structurel ont de graves conséquences pour la capacité des pays en développement de se conformer à la Déclaration sur le droit au développement et d'établir une politique nationale de développement qui vise à améliorer les droits économiques, sociaux et culturels de leurs citoyens ».

Face à ces faits, les institutions de Bretton Woods ont affirmé changer de cap depuis le début de la décennie. Mais, en dépit des affirmations de ces institutions, les efforts pour « rationaliser » le nombre de leurs conditionnalités ne sont toujours pas visibles. Au contraire, selon une étude récente, les pays à faibles revenus doivent satisfaire un nombre croissant de conditionnalités pour obtenir des financements ou des annulations de dette<sup>5</sup>. Plus précisément, le nombre des conditionnalités macro-économiques attachées aux programmes du FMI et de la Banque mondiale, les plus contestées, telles que la libéralisation et la privatisation, a augmenté depuis 2001. Les nouvelles approches du développement se sont multipliées ces derniers temps. Censées rompre avec le passé, elles ont permis une réelle ouverture des débats présentés par les rapports officiels. Mais concrètement, elles n'ont pas véritablement changé la donne.

## Nouvelles approches ?

Les institutions de Bretton Woods, certainement les plus influentes sur la scène du développement international en raison de leur capacité financière et de leur rôle dans la production d'expertise sur le développement, font preuve d'une constance remarquable dans leurs préceptes - comme l'ont d'ailleurs montré un certain nombre de rapports récents, émanant d'organisations de solidarité internationale (OSI), d'organismes

de recherches, ou d'institutions internationales<sup>6</sup>. Le discours a bien été remanié ces dernières années, pour rompre avec les plans d'ajustement structurel des années 80 et 90, mais les changements sur le terrain ne suivent pas. Et pour cause : si les conditionnalités ont glissé de l'ajustement structurel (libéralisation interne, ouverture commerciale notamment) vers des « politiques de développement » plus complexes, le fond n'en demeure pas moins à peu près identique. Depuis que la bonne gouvernance est au cœur du discours sur l'aide au développement, à la fin des années 90, l'éventail des conditionnalités s'est même considérablement élargi. Appropriation, participation, sélectivité de l'aide, efficacité, approche par les résultats... La volonté de renforcer l'appropriation par les pays, de mieux définir les responsabilités mutuelles et, au final, de « rationaliser » les conditionnalités n'a visiblement pas changé la donne.

Dans une revue des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté entreprise en 2004 par les organes d'évaluation de la Banque mondiale et du FMI (respectivement le Département de l'évaluation des opérations et le Bureau indépendant d'évaluation), les organes ont émis une série de critiques sévères à l'encontre des nouveaux programmes de ces institutions : limites des principes "d'appropriation" et de "participation", faiblesse du contrôle parlementaire, persistance des politiques d'ajustement structurel, manque d'évaluations de l'impact des programmes, manque de coordination des différents bailleurs de fonds...

Du côté des ONG, les rapports sur ce sujet sont nombreux. Dans un rapport intitulé *Engagements contradictoires : comment le FMI condamne les objectifs de l'Education pour tous* (2005) et effectué dans le cadre de la Campagne mondiale pour l'éducation, Action Aid International a démontré que les activités récentes du FMI dans les pays du Sud ont consisté à encadrer strictement toute augmentation significative des budgets consacrés à l'éducation. Dans une autre étude (*Les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté - Changement ou continuité*, 2005), la coalition Debt and Development Ireland a examiné 13 programmes de la Banque mondiale en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Les auteurs de l'étude affirment que si le nombre de conditionnalités contraignantes de la Banque a bien baissé ces dernières années, les outils de notation de performances ("benchmarks" ou "soft conditions") sont, en revanche, de plus en plus nombreux. Les progrès des pays récipiendaires sont ainsi notés en fonction de critères établis par la Banque mondiale (politique économique, sociale, commerciale...). Les montants d'aide alloués dans le futur dépendront des résultats obtenus. En somme, des conditionnalités qui n'en portent pas le nom. Les institutions de développement multiplient ces derniers temps les concepts pour justifier leurs choix de financements. A travers un indicateur tel que le CPIA<sup>7</sup>, la Banque mondiale promeut ainsi depuis quelques années un système de notation très détaillé des pays récipiendaires, système largement basé sur des critères économiques, mais également sociaux. Des performances du pays dépendront les financements futurs et son éventuel accès à l'emprunt.

L'Union européenne et les bailleurs bilatéraux ont, de leur côté, progressivement établi leurs propres cadres d'intervention en matière de conditionnalités. Ils s'appuient sur des priorités et des méthodes parfois divergentes, au moins plurielles. Les Accords de Cotonou présentent par exemple des procédures relativement précises quant aux modalités de suspension des relations financières en cas de violations majeures des règles de démocratie. Mais en regardant de plus près les programmes des principaux bailleurs de fonds, la conditionnalité première dans les pays les plus pauvres demeure la réalisation satisfaisante d'un programme du FMI.

La Grande-Bretagne et la Norvège ont, quant à elles, produit des réflexions originales, condamnant les exigences de privatisations et de libéralisation commerciale. Le Secrétaire d'Etat au développement britannique, Hilary Benn, en 2006, a d'ailleurs signifié au Président de la Banque mondiale d'alors, Paul Wolfowitz, la possible suspension d'un versement de 50 millions de livres du gouvernement britannique si l'institution ne réformait pas plus rapidement sa politique en matière de conditionnalités.

De plus en plus de bailleurs recherchent la définition de cadres harmonisés, mieux négociés, et surtout en cohérence, affichée du moins, avec les priorités de développement établies par le pays lui-même<sup>8</sup>. Cette démarche louable peine, nous l'avons vu, à se

<sup>6</sup> Voir bibliographie indicative.

<sup>7</sup> CPIA : Country policy and institutional assessment (indicateur de performance politique et institutionnelle)

<sup>8</sup> Cf. déclaration finale du G8 de Gleneagles : "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".

mettre en place. les pays les plus dépendants de l'aide internationale doivent multiplier les rapports pour chaque bailleur. Au final, de la volonté affichée par les pays du G8 de laisser le soin aux pays à faible revenu de définir et de mener leur politique de développement demeure un vœu pieux.

Un nouveau facteur complexifie un peu plus le tableau : la visibilité croissante de bailleurs tels que la Chine, ou dans une moindre mesure pour le moment l'Inde et le Brésil, dans le paysage de l'aide internationale offre de nouvelles possibilités de financement pour les pays pauvres et leur permet de se soustraire aux injonctions des institutions de Bretton Woods. Ce phénomène affecte directement le rôle de référent dont les IBW jouissaient jusqu'à présent, et pourrait rapidement contraindre ces institutions à davantage de souplesse pour conserver leur clientèle.

Aujourd'hui tous les acteurs de l'aide internationale, Etats, ONG, observateurs et analystes, s'accordent sur la nécessité urgente d'une reformulation des conditions et des critères d'attribution et de mise en œuvre de l'aide internationale : les acteurs de la société civile défendent notamment une plus grande transparence des critères de choix, en particulier un redéploiement géographique déterminé par les besoins des populations pour atteindre les objectifs de développement.

## Quelles propositions des organisations de solidarité internationale ?

Les débats autour des conditionnalités s'intègrent dans une réflexion complexe et hétérogène sur l'efficacité de l'aide internationale et sur l'harmonisation des cadres et des procédures des bailleurs : l'aide internationale doit-elle être allouée en fonction d'objectifs et/ou de performances, ou de besoins ? Le fait que certains pays mettent en retrait les conditionnalités macro-économiques au profit d'approches privilégiant une sélectivité *ex ante* est un premier élément de réponse à ces questions. Mais ces approches sont-elles pour autant plus transparentes et vraiment négociées avec les pays en développement ?

Faut-il des conditionnalités et pourquoi ? Quoi doit les définir ? Après tout, un prêt peut prendre la forme d'un contrat et, dès lors, il n'est pas irrecevable d'y préciser les conditions de sa rupture pourvu qu'elles soient réciproquement formulées.

Ces questions, traitées par les bailleurs internationaux le plus souvent dans une perspective tantôt « gestionnaire » (où l'aide est-elle la plus rentable ? comment optimiser son efficacité ?) tantôt idéologique (qui mérite l'aide internationale ? Quel modèle de développement ?...) en soulèvent d'autres pour les OSI.

Les organisations de solidarité internationale s'interrogent également : comment faire de l'aide un outil de développement qui contribue au mieux à la réduction durable de la pauvreté et des inégalités ? Existerait-il un socle commun et universel de valeurs et de principes dont la violation pourrait légitimer la diminution, voire la suspension, des fonds alloués par la communauté internationale, au risque de pénaliser surtout les plus pauvres ?

Quand bien même ces organisations partagent aujourd'hui encore bons nombres de préoccupations sur les conditionnalités imposées aux pays du Sud via les Institutions de Bretton Woods et les autres bailleurs, leurs choix de positionnement sont devenus plus difficiles à opérer, et les relations de plus en plus régulières et qualitatives avec les organisations du Sud mettent en évidence l'impossibilité de recourir à des postures de principe.

Une large majorité continue de demander la fin des conditionnalités macro-économiques (libéralisation commerciale, privatisations...) tout en acceptant celles liées à la transparence budgétaire. D'autres, invoquant l'ingérence, les rejettent toutes en bloc et en appellent à la seule parole des acteurs locaux ; mais lesquels ? Certaines organisations demandent parfois aux bailleurs internationaux d'utiliser les conditionnalités comme levier pour affaiblir les régimes corrompus et les dictatures. D'autres enfin mettent moins l'accent sur les conditionnalités en tant que telles, et plus sur la manière dont celles-ci sont définies, ainsi que sur la représentativité et

la légitimité des acteurs que les édictent (bailleurs, pays récipiendaires, parlements, OSI...).

Déterminante, la parole des mouvements sociaux et citoyens du Sud est une boussole pour nos organisations ; c'est pourquoi nous avons associé des partenaires africains à ce séminaire. Nous avons également souhaité entamer ce débat en présence de représentants des pouvoirs publics français et européens. Tous, nous les remercions tout particulièrement de leur présence.

Première étape d'une réflexion longue, cette journée d'étude marque d'ores et déjà deux convictions : l'impossibilité de dégager des formules prêtes à l'emploi et des réponses définitives à nos questions, et le besoin crucial de se tourner vers les acteurs sociaux et citoyens sur place pour apprécier la réalité des situations... Et définir ensemble les voies que peut emprunter la solidarité internationale pour contribuer à faire de l'aide un instrument de réelle redistribution au service de la lutte contre la pauvreté.



SOIXANTE ANS DE CONDITIONNALITÉS

# SESSION 1

# SESSION 1 : SOIXANTE ANS DE CONDITIONNALITÉS

*Jean Coussy Chercheur associé au CERI*

Les débats actuels sur la légitimité des conditionnalités des aides au développement incitent à revenir sur la genèse et les évolutions passées des conditionnalités créées par les IFI. En particulier dans la période 1960-1990 qui a vu leur émergence et leur apogée.

Dans les années 60, se multiplient les textes sur le besoin d'aides financières aux PED. A l'origine, il y avait, en cette période de décolonisation, un débat entre ceux qui s'inquiétaient des risques de dépendance créés par un recours aux capitaux privés (vision « anti-impérialiste ») et ceux qui s'inquiétaient de la faible attractivité des capitaux privés par les PED (vision libérale). Deux inquiétudes différentes mais qui ont convergé vers la demande de dons, d'aides publiques et de crédits des organisations internationales pour les pays pauvres. De 1960 à 1970, l'idée se répand que les investissements directs et les prêts privés ne seront pas suffisants pour faire face aux besoins des pays pauvres.

Dans les années 70, les PED bénéficient d'un sursis partiel. Le premier choc pétrolier de 1973 a créé, dans les pays producteurs, et même sur le marché financier mondial, une abondance des capitaux. Le recyclage de ces capitaux est, un temps, considéré comme difficile (on craignait même parfois une déflation mondiale). Mais, en définitive, on a assisté à une croissance des crédits privés vers les PED. C'est une période où les marchés privés de capitaux ont permis une croissance des emprunts des PED. Avec l'effet évident de créer une première forte hausse de l'endettement.

Dans les années 80, cet endettement des PED s'avère excessif. C'est alors que l'on voit monter la crainte d'une crise financière qui serait catastrophique pour les PED et même pour toute la régulation mondiale. Il faut de plus en plus recourir à des dons, à des prêts publics et à des financements par les IFI. Et c'est alors que ceux-ci se voient en charge d'octroyer des crédits aux PED et sont incités à redéfinir les finalités et les affectations de ces crédits.

C'est probablement dans les années 80 que les conditionnalités ont été présentées les plus sommairement et le plus dogmatiquement et que les PED en ont le plus senti le poids.

Les conditionnalités se sont polarisées sur les politiques économiques. Ce n'est pas un hasard si, à la fin de la décennie 1980, le « conditional lending » a pu être analysé comme un « policy based lending » (P.Mosley, J. Harrington and J.Toye, 1991). C'est alors que l'objectif initial de l'aide - la satisfaction des besoins- se voit le plus nettement remplacé par l'objectif de conformité de la politique économique des pays à une politique définie comme optimale. La politique proposée ou imposée est une politique respectueuse de l'économie de marché et des grands équilibres macro-économiques<sup>9</sup>.

Les conditionnalités ont reflété les « certitudes » simples des IFI sur les théories économiques. Il était alors courant de voir les IFI adopter et diffuser des modèles néoclassiques purs, des hypothèses de concurrence parfaite (en économie interne et en économie internationale), des normes d'équilibre (du budget et de la balance des paiements), des critiques unilatérales des Etats etc. Autant d'hypothèses extrêmes et fort éloignées de la réalité des économies et des politiques économiques observables dans les pays pauvres. Ce qui a incité les IFI à multiplier les conditionnalités, à imposer davantage de réformes et demander des réformes particulièrement drastiques. Ce qui a également créé le plus de ressentiments dans les pays pauvres contre les conditionnalités.

Les conditionnalités ont aussi reflété les « certitudes » simples des IFI sur les théories politiques. C'est le moment où triomphait, dans les IFI, la « Nouvelle économie

<sup>9</sup> Ceci ne signifie pas, rappelons le, que l'objectif de satisfaction des besoins de pays pauvres est abandonné. Mais il est considéré qu'une politique économique optimale est la condition nécessaire et suffisante du développement et de la satisfaction des besoins de ces pays.

politique », qui expliquait les politiques économiques existantes par la pression des intérêts particuliers sur les Etats, par la défense de rentes et par la corruption des administrations et des Etats. Sur la base d'observations exactes (Bates, Berg etc ) a été édifée une théorie simple, unilatérale et dogmatique (Ann Krueger) qui contribuait, elle aussi, à multiplier les conditionnalités, à les rendre plus exigeantes et à accroître les ressentiments.

Les conditionnalités ont, de ce fait, accentué les conflits entre les IFI et les Etats. Au moment où se multipliaient les conditionnalités, les IFI se sont considérées comme dépositaires de vérités scientifiques simples et non discutables. Elles estimaient avoir un rôle de tuteurs habilités à défendre les économies contre les mauvaises politiques, et à défendre les populations contre les Etats. C'est aussi le moment où, en réaction, les IFI sont accusées, par les représentants des PED, d'être exagérément abstraits, d'ignorer les réalités locales, d'en mépriser la diversité et de ne pas respecter l'indépendance des Etats.

Au premier reproche que l'on pouvait faire aux conditionnalités - remplacer les aides aux besoins ressentis par les pays pauvres par des aides aux réformes définies par les IFI - s'est ajouté un second reproche : celui d'avoir défini ces conditionnalités sur la base de théories manichéennes qui ont fait de l'histoire des conditionnalités une suite de tensions, de conflits, de ruptures, d'échecs et de révisions drastiques.

« Chaque fois que l'on introduit des conditionnalités sans tenir compte des principales positions des forces sociales du pays, on se trompe. »

Les IFI ont, pour imposer les conditionnalités, utilisé leurs pouvoirs politiques et leurs pouvoirs financiers. Ceux-ci leur ont permis d'imposer leurs vues sur le volume des transferts financiers, les modalités de règlement, les échéanciers des crédits et le rythme du service de la dette. Ce n'est que très progressivement que les Etats des PED ont pu acquérir un pouvoir. Ce pouvoir était même souvent limité, à l'origine, aux « chantages » à l'effondrement des Etats en cas d'insuffisance des soutiens financiers. Par la suite les Etats ont appris à gérer le pouvoir, moins radical mais plus utilisable, de ruser dans l'affectation des fonds. Encore plus tard ils ont eu le pouvoir de contester les conditionnalités.

Gus Massiah

Dans les faits, les promesses signées par les PED ont été souvent des promesses non tenues. L'histoire de l'application des conditionnalités depuis 1980 est, depuis des décennies, une suite d'échecs volontaires ou involontaires, de ruses lors de la signature des accords et de ruses lors de leur mise en œuvre, de demandes de renégociations de ce qui avait été déjà négocié etc. Les IFI étant souvent dans l'impossibilité de couper brutalement et définitivement les relations avec les pays en infraction.

Les négociations sur les conditionnalités sont devenues un processus permanent et continu entre les IFI et les PED. Il y a eu constamment des négociations sur les programmes en cours, sur leurs mises en œuvre, sur les sanctions éventuelles, sur le renouvellement des accords etc. Et, tout au long de ces négociations, on a retrouvé les mêmes promesses, ruses, fraudes, reproches, sanctions ou non sanctions, signes (ou simulacres) de bonne volonté (concessions des IFI ou réformes des PED) etc. Les conditionnalités, initialement présentées comme des décisions unilatérales d'IFI omnipotentes, sont devenues des objets sans cesse négociés en fonction de rapports de force très évolutifs.

Il faut par ailleurs distinguer l'aide liée et l'aide conditionnelle. La dernière implique une ingérence réelle dans les affaires intérieures. La première est celle où l'aide est associée à des contrats commerciaux immédiats ou futurs.

Il est évidemment exclu de tenter de faire ici un bilan des résultats des conditionnalités. On peut seulement noter quelques points :

- Les conditionnalités ont eu des réussites partielles. Aujourd'hui ce fait est souvent négligé. Mais il est excessif de nier qu'il y a eu des réussites en Amérique Latine et même parfois en Afrique, que ce soit sur l'objectif de croissance, sur la remise en ordre des politiques économiques ou sur des objectifs sectoriels.
- Les conditionnalités n'ont pas été nécessaires au développement. Les pays émergents se sont développés dans des pays (notamment asiatiques) qui n'étaient pas sous la

tutelle des IFI et qui ne respectaient pas le Consensus de Washington.

- Les conditionnalités ont souvent échoué. Soit par la non application des conditionnalités (résistance passive ou active des PED concernés), soit par des applications maladroitement, soit par des erreurs des IFI (incitations insuffisantes aux changements, sanctions provoquant des récessions non contrôlables etc.). Les retards ont été longs et répétés, les conditionnalités contournées, les sanctions difficiles à décider et encore plus à appliquer.
- Les conditionnalités ont été souvent modifiées. Elles avaient été présentées comme le fruit d'analyses « scientifiques » et de diagnostics politiques incontestables. Elles ont souvent dû être affinées ou modifiées. Parfois même inversées : réhabilitation de l'Etat après des années d'éloge de l'Etat minimum, retour de la lutte contre la pauvreté après des années d'éloge de la vérité des prix, appropriation locale de réformes longtemps imposées de l'extérieur etc.
- Les conditionnalités ont subi le sort du Consensus de Washington, désormais abandonné par certains de ses anciens responsables et même de ses anciens théoriciens. La lecture des ouvrages de J. Siglitz est révélatrice sur ce point. On voit même certains think tanks (notamment le Center for Economic Development) remettre en cause la possibilité d'accorder des aides conditionnelles efficaces.
- Les IFI elles-mêmes ont avoué une lassitude des financements conditionnels. Plus précisément elles ont perdu confiance dans le jeu des promesses, négociations, renégociations, sanctions et abandons de sanctions etc. Et elles ont été tentées d'orienter leurs financements vers les pays qui avaient déjà, dans le passé, montré leur efficacité. Ce qui a donné naissance, on l'a dit, au thème de la sélectivité.

« L'évolution de l'APD mène à l'évolution des conditionnalités. La recherche d'harmonisation entre les objectifs et les procédures des appareils de coopération au développement qui a été engagée depuis la Conférence de Paris s'inscrit dans cette logique de changement. La Banque mondiale "récupère" ces transformations, et utilise cette dynamique pour véhiculer les principes classiques de ses conditionnalités par d'autres voies. Ainsi au niveau de l'Union européenne et de sa politique de coopération : le 10<sup>e</sup> FED prévoit des financements spécifiques pour les pays vertueux respectant les critères de bonne gouvernance de l'UE, et les APE s'inscrivent dans la même logique d'imposition des conditionnalités par d'autres biais. D'une certaine manière l'UE "pousse par la fenêtre" ce qui a été officiellement "chassé par la porte", à travers une approche beaucoup plus technique toutefois. »

Régis Mabilais

La réforme des conditionnalités entreprise ces dernières années par les IFI n'a pas permis de diminuer leur nombre associé aux programmes. Cependant, avec les liquidités dégagées par l'augmentation des prix de l'énergie au niveau mondial et la montée en puissance de nouveaux acteurs dans le domaine du financement du développement, les possibilités de contournement des programmes conditionnés se multiplient pour les pays en développement.

On peut compter deux vies passées aux conditionnalités, en plus de celle en cours.

- Les années 60 et 70 : ce sont celles de la prolongation du discours Truman. C'est alors le temps de l'investissement massif qui doit permettre de rattraper les retards de développement. Le contexte d'alors est très marqué par les enjeux géostratégiques (capitalisme/communisme, mouvement des non-alignés) ;

- Les années 80 et 90, celles de l'ajustement structurel et du Consensus de Washington: cela correspond à une période de désindustrialisation en Afrique, alors que les politiques conduites en Asie et basées sur la protection des marchés stratégiques, le développement des secteurs stratégiques de l'offre et le soutien à la demande interne, donnent de meilleurs résultats, même si la crise financière de 1997 en remet en cause certaines dimensions.

A la fin des années 90, les plans d'ajustement structurel (PAS), traînant leur réputation catastrophique, sont remplacés par les « programmes de lutte contre la pauvreté », dans la perspective de prendre en compte deux critiques : d'une part l'absence de prise en considération du rôle de l'Etat par la doctrine de l'ajustement structurel, d'autre part l'érosion des dépenses sociales, en particulier de santé et d'éducation, qui conduit à des crises sociales sans précédent dans de nombreux pays africains et latino-américains.

Depuis quelques années, les institutions financières internationales reconnaissent de plus en plus ouvertement que les politiques de libéralisation promues avec les PAS n'ont pas eu les résultats espérés en termes de croissance. Plus largement, elles admettent que les conditionnalités traditionnelles appliquées pendant les années 1980 et 1990 n'ont pas été un succès<sup>10</sup>. Selon les rapports des deux institutions sur les conditionnalités<sup>11</sup>, leur nombre aurait fortement diminué, passant de plus de trente dans les années 1990 à une douzaine aujourd'hui. Le domaine d'application serait aussi restreint à des aspects institutionnels qui n'entreraient plus, comme jadis, dans des considérations de politiques économiques telles que la libéralisation et les privatisations<sup>12</sup>.

« Que peut changer une suppression des conditionnalités macro-économiques dès lors que les privatisations les plus stratégiques ont déjà eu lieu et que le plus gros de la libéralisation a été mis en œuvre ? »

Marta Ruiz

Mais les analyses de la CNUCED<sup>13</sup> ou encore le rapport dit d'Oslo<sup>14</sup>, réalisé à la demande d'un groupe de gouvernements européens soucieux afin d'apprécier les impacts des conditionnalités introduites dans les programmes des IFI, démontrent que les conditionnalités macroéconomiques demeurent centrales dans leurs interventions :

- Les discours sur l'appropriation et la responsabilisation des gouvernements du Sud, n'ont pas changé la donne ;
- Le feu vert des IFI reste un signal incontournable pour toute opération financière avec les bailleurs multilatéraux ou bilatéraux.

L'étude de la CNUCED comptabilise en moyenne 150 conditionnalités dans les programmes actuels des IFI. Cependant les possibilités de contournement des conditionnalités prescrites par les IFI se multiplient.

Suite aux crises financières autour des années 2000 et la dévastation d'économies de pays tels que l'Indonésie ou l'Argentine, à partir de 2003, la conjoncture internationale s'est retournée : les taux d'intérêt internationaux ont baissé et les prix de plusieurs

<sup>10</sup> World Bank. *Review of World Bank conditionality*, 2005.

<sup>11</sup> World Bank. *Review of the World Bank conditionality, 2005* et IMF. *IMF review of the 2002 conditionality guidelines*, 2002.

<sup>12</sup> World Bank. *Good practice principles for the application of conditionality : A progress report*, November 13, 2006.

<sup>13</sup> UNCTAD. *Trade and development report, Global partnership and national policies for development*, 2006.

<sup>14</sup> BULL Benedicte, JERVE A. Morten et SIGVALDSEN Erlend. *The World Bank and the IMF's use of conditionality to encourage privatisation and liberalisation : current issues and practices*. Report prepared for the Norwegian Ministry of foreign affairs as a background for the Oslo Conditionality Conference, November 2006.

matières premières ont augmenté, ce qui a permis aux pays émergents d'accumuler en quelques années plus de 2.000 milliards de dollars de réserves de change (dont plus de 1.000 milliards pour la seule Chine).

Si ces réserves ont en partie été investies dans des bonds du Trésor américains et qu'elles ont notamment servi à financer le double déficit US, elles ont également été utilisées pour progressivement contourner la mainmise des Institutions financières internationales sur les politiques de financement du développement.

D'une part, plusieurs pays émergents ont utilisé une partie de leurs réserves pour rembourser de manière anticipée l'intégralité de leurs dettes au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale, ainsi qu'au Club de Paris, pour se désendetter et ne plus devoir appliquer les conditionnalités liées aux prêts et aux allègements de dettes octroyés par ces institutions. Après la Thaïlande en 2003, c'est le Brésil et l'Argentine (décembre 2005) qui ont ouvert la voie à toute une série de pays (Uruguay, Indonésie, Philippines, Russie, Algérie, etc.). D'autre part, les pays asiatiques et latino-américains ont mis sur pied des systèmes régionaux de coopération financière. Du côté asiatique, huit pays ont lancé en 2005 l'initiative de Chiang-Mai, qui consiste à créer un fonds de réserve régional en vue d'anticiper les attaques spéculatives. Ayant retenu les leçons des crises du passé, ces pays ont avancé d'un pas vers la création d'un fonds monétaire asiatique, revendiqué depuis 2000 au grand dam des Etats-Unis.

<sup>15</sup> Extraits de *Imagine demain le monde*, n°61, mai & juin 2007

Du côté latino-américain, c'est l'idée de créer une Banque du Sud chargée de financer l'intégration et le développement du continent qui s'est concrétisée. C'est le 21 février 2006, à la veille de la visite de George Bush en Amérique latine, que les Présidents argentin et vénézuélien ont annoncé la création de cette Banque du Sud, dans laquelle ils ont annoncé investir chacun 750 millions de dollars. Le Brésil, l'Equateur, le Paraguay et la Bolivie ont annoncé rejoindre l'initiative, ouverte à tous les pays latino-américains. Le premier projet financé par la nouvelle institution devrait être la ligne Argentine-Bolivie du projet de gazoduc continental censé garantir à terme la sécurité énergétique de la région.

Certes, la Banque du Sud a, comme l'initiative de Chiang-Mai, encore tout à prouver. Mais les avantages potentiels de telles initiatives paraissent évidents. D'une part, la concurrence en matière de financement du développement ne peut qu'accroître les marges de manœuvre des pays bénéficiaires. D'autre part, la dimension régionale devrait rapprocher les centres de décision des contextes locaux et donc renforcer l'appropriation. Enfin, l'intégration régionale permet à la fois de construire des mécanismes de protection collectifs et de renforcer la diversification des économies. Reste qu'il faudra à la fois garantir l'efficacité de la coopération régionale, articuler cette dernière au contexte multilatéral et définir des projets répondant réellement aux défis du développement durable. L'enjeu est de taille, car comme l'affirmait Nestor Kirchner, « si la Banque du Sud se transforme en entité financière comme les autres, elle représentera un nouvel échec pour la région »<sup>15</sup>.

Dernière manifestation de ce changement : le « Consensus de Pékin », réalisé lors de la première conférence Chine-Afrique de novembre 2006, engage un nombre croissant de gouvernements africains à préférer aux bailleurs classiques les nouvelles opportunités offertes par la Chine, même si ces nouveaux « partenariats » sont liés à la conclusion de contrats commerciaux ou d'infrastructures.

La diversification des sources de financement pour les PED est une fenêtre d'opportunité pour contourner les plus grosses contraintes mais elle comporte d'importants risques de réendettement d'une part et d'ultraspécialisation dans une économie de rente d'autre part. En plus la progression des flux Sud-Sud et la montée en puissance des pays émergents pourrait être conjoncturelle.

La crise d'identité des IFI est liée à une crise budgétaire : ça pourrait être la même chose en Asie et provoquer un retour vers les IFI.

Ceci dit le recul de la marge de manœuvre des IFI est une bonne occasion de provoquer le débat.

« Les préférences collectives des pays bénéficiaires dont les bailleurs attendent qu'elles émergent dans le cadre de processus participatifs peuvent elles se rassembler dans un consensus ? Ne sont elles pas plutôt une affaire de luttes politiques et quel rôle peut jouer l'aide dans ces luttes ? »

Philippe Coquart

« Il est important de se distancier des discours officiels, notamment français qui vantent leurs progrès et ceux de leurs homologues vers une "vraie aide", efficace etc, prétendant que ce sont les Chinois qui perturbent cet harmonieux concert de bonnes volontés internationales. »

Sébastien Fourmy

QUI MÉRITE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET À QUELLES CONDITIONS ?

# SESSION 2

# SESSION 2 : QUI MÉRITE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET À QUELLES CONDITIONS ?

*Christian Chavagneux Alternatives Economiques*

La sélectivité est née comme réponse à la problématique de l'efficacité de l'aide. Elle ne doit cependant ni se limiter à des critères purement économiques, ni perdre de vue l'aspect dynamique du développement, notamment l'analyse complexe des évolutions politiques et sociales.

Pourquoi le thème de la sélectivité s'est-il imposé dans le débat international ?

Après guerre, on assiste à une volonté de séparation claire entre l'économique et le politique à travers la création des différentes institutions internationales et la définition de leurs mandats respectifs : l'Organisation des Nations unies d'un côté, les institutions de Bretton Woods de l'autre. Mais la séparation est loin d'être si étanche : la première conditionnalité de la Banque mondiale est surtout politique même si elle est liée à l'aide de l'Europe ; le premier prêt du FMI est accordé à la France du Général De Gaulle sur la base de préoccupations politiques, puisqu'il intervient juste après l'écartement des communistes du gouvernement français ! ».

Progressivement la diminution des budgets consacrés à l'aide publique va obliger les bailleurs à opérer des choix entre les bénéficiaires.

Parallèlement les premières évaluations de l'aide et des conditionnalités démontrent qu'elles ne sont que rarement mises en œuvre.

En plus on constate que les pays qui ne sont pas engagés dans un programme avec les Institutions financières internationales (IFI) se développent, notamment parce qu'ils conservent une capacité de contrôle du crédit et qu'ils libéralisent l'export mais gardent le contrôle des importations.

De manière évidente les aspects politiques et sociaux locaux ne sont pas suffisamment pris en compte par les IFI, malgré les hésitations initiales qui mettaient l'économique au premier plan mais introduisaient des nuances et des mises en garde (rentes, patrimonialisme...). Et on découvre progressivement que la non-prise en compte du politique fait obstacle à la réussite des programmes.

La sélectivité naît donc comme réponse à la problématique de l'efficacité. Elle répond également au questionnement sur la prise en compte des critères non économiques, autour de la conceptualisation de ce qu'on appelle la gouvernance.

Pourtant le principe de sélectivité est partiellement défendable :

- Il est valable d'un point de vue de la croissance et de l'efficacité ;
- Contre l'argument « Toutes choses étant égales par ailleurs il vaut mieux aider les pays qui ont de fait des problèmes et non ceux qui sont les plus méritants », on sait parfaitement que « toutes choses » ne sont pas égales par ailleurs ! C'est-à-dire que les gouvernements d'un certain nombre de pays n'ont pas réellement d'ambitions et de stratégies de développement ;
- Contre l'argument selon lequel la sélectivité pénalise plus les populations que les gouvernements (problématique de la « double peine » : les populations sont déjà pénalisées par leur gouvernement ; elles le sont à nouveau par le principe de sélectivité, puisqu'elles ne bénéficieront pas des prêts de la communauté internationale), on sait

## La responsabilité des bailleurs

La responsabilité des donateurs est très importante dans les modalités d'utilisation de l'aide qu'ils allouent. Contrairement à ce que les IFI ont longtemps professé pour justifier la nécessité de diversifier les outils conditionnels, toutes les problématiques du développement ne viennent pas du Sud et de l'incapacité des gouvernements et des administrations à les prendre en charge.

Les associations et ONG ont elles aussi participé à augmenter le nombre de conditionnalités, que ce soit à travers leurs propres programmes ou à travers la pression qu'elles ont mises sur les gouvernements et IFI pour un contrôle ou une consultation de la société civile locale sur les dépenses réalisées pour le développement du pays. Un exemple peut être donné à travers les DSRP : les ONG ont poussé pour une consultation de la société civile locale pour la réalisation des documents... alors qu'une telle consultation n'existe même pas dans les pays du Nord auxquels elles appartiennent.



que c'est déjà le cas quand ces gouvernements ne cherchent pas à transformer l'aide en développement voire qu'ils la transforment en inégalités et en violence ;

- Contre l'argument selon lequel la sélectivité est une approche strictement technique de l'allocation, on constate qu'elle prend en compte les différents éléments d'économie politique ;
- Contre l'argument selon lequel ce n'est pas parce qu'on retire l'aide à un pays défaillant qu'il devient vertueux, on peut dire qu'il est prouvé que le maintien de l'aide ne le rend pas vertueux non plus ;
- Se pose enfin un problème d'éthique puisque selon la doctrine de sélectivité il existerait des bons pauvres et des mauvais pauvres, ceux qui mériteraient d'être aidés et ceux qui ne le mériteraient pas parce qu'ils ont de mauvais gouvernements. Mais les objections éthiques s'appliquent au moins autant dans le domaine de l'utilisation de l'argent public, et dans la nécessité d'une transparence et d'une responsabilité des bailleurs à l'utilisation de l'argent ;

« Sur la question de l'efficacité de l'aide, on remarque que les critères qui lui sont associés excluent le plus souvent les personnes les plus pauvres, dont la prise en charge par les politiques publiques exige des temporalités longues, des approches complexes. Faire passer les "moins pauvres" des pauvres au dessus de la ligne de pauvreté définie comme acceptable par les bailleurs de fonds est beaucoup plus visible lors de l'évaluation des politiques, que la conduite d'actions ou de politiques orientées vers les plus exclus, qui ne font pas suffisamment progresser les performances globales. »

Xavier Godinot

Mais ce principe de sélectivité justifie aussi des critiques.

De fait la sélectivité est déjà en place chez un certain nombre de bailleurs. Le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) développé par la Banque mondiale dans les années 70 et qui est devenu l'instrument principal d'évaluation des gouvernements et de fixation des montants d'aide alloués par l'institution, en est l'outil le plus connu. Il est organisé en 4 groupes d'indicateurs parmi lesquels le pôle « Gouvernance et institutions » est surpondéré, permettant de fait de sélectionner les pays les plus « vertueux » dans ce domaine.

Le problème est qu'il s'agit d'un indicateur photographique à un moment précis, et non un outil dynamique ; c'est à nouveau l'approche du « one size fits all » qui prévaut. De plus les critères intermédiaires consacrés aux « bonnes politiques » ne disent rien des résultats réels de ces bonnes politiques. Elles ne répondent pas non plus aux problèmes actuellement posés : ceux de la libéralisation de l'économie et celui de la gouvernance.

Un autre exemple de sélectivité est celui du Millenium Challenge Corporate développé par les USA : il comporte des critères plus explicitement politiques que ceux du CPIA, mais non seulement son approche est identique (statique et universelle) et en plus il fait une promotion ouverte de la libéralisation économique.

Quelques propositions peuvent être établies à partir de ces constats.

La sélectivité est un instrument qui permet d'évaluer si un pays est en situation de bien utiliser l'aide pour le développement. L'enjeu consiste à ce que les critères de sélectivité ne soient pas seulement économiques, mais qu'ils présentent un caractère pluridisciplinaire et dynamique. Enfin,

ils ne devraient être utilisés que pour construire des réponses adaptées et non pour attribuer des bonnes et mauvaises notes : sans cela on restera dans le dogmatisme, qu'on se trouve en économie libérale ou non.

Il faut chercher où se trouvent les acteurs dynamiques du développement, ou encore construire des analyses complexes des évolutions politiques et sociales : ainsi il n'y a pas de réponse unique à la question de savoir si un coup d'Etat est une opération privée de captation d'une rente ou une chance de rupture démocratique. L'exemple du Ghana lorsque J. Rawlings prend le pouvoir par la force en 1979 démontre qu'un changement politique non-constitutionnel et légal peut très bien correspondre à une volonté de transformation sociale positive. Les IFI vont décider de financer le gouvernement et même de soutenir une politique keynesienne, alors que le nouveau pouvoir ne satisfaisait pas *a priori* aux canons démocratiques dont nous faisons la promotion aujourd'hui. Et J. Rawlings est parvenu à négocier et manipuler les conditionnalités relatives aux privatisations et aux libéralisations.

Mais l'analyse des processus politiques et la formulation de réponses complexes

adaptées appelleraient la diversification des compétences au sein des IFI.

On pourrait par exemple proposer un « contrat de démocratie », qui reposerait sur :

- Une appréciation globale de la situation économique au regard de la trajectoire historique récente et plus ancienne ;
- Une analyse multilatérale, c'est-à-dire non seulement par les bailleurs mais aussi par des experts indépendants et par tous les acteurs locaux ;
- Des conditionnalités de résultats uniquement, et non de moyens, c'est à dire qui bannissent les approches de type « bonnes pratiques » ou « bonnes politiques » ;
- La clarification *ex ante* des modalités de suspension des contrats, en tenant compte des besoins sociaux qui peuvent alors faire dérogation.

*Jean-David Naudet AFD/DIAL*

*(Les positions de J.D. Naudet ne représentent pas nécessairement celles de l'AFD)*

Le débat entre conditionnalités, sélectivité et besoins est principalement théorique. Dans les faits, un contrat d'aide comporte généralement à la fois des conditions préalables, des indicateurs de processus, des résultats à atteindre et des conditionnalités, puisque cet ensemble de critères est nécessaire à la justification de l'utilisation de l'argent public.

Il existe trois façons d'attribuer de l'aide quelque soit le donateur :

- Selon des critères de besoin : tel niveau de pauvreté détermine tel niveau d'aide ;
- En fonction de conditionnalités : l'aide devient une incitation à leur mise en place ;
- En pratiquant un soutien sélectif déterminé à partir du mérite et de l'efficacité présumés, définis en fonction de critères.

La réalité est toujours un dosage de ces trois approches dans des dimensions variables.

La spécificité de l'APD est cependant que l'aide n'est pas attribuée directement au bénéficiaire (à la différence des systèmes d'aides sociales par exemple) mais par l'intermédiaire d'acteurs mandatés pour la mettre en œuvre, les appareils de coopération bilatéraux ou multilatéraux, les ONG, ou les gouvernements eux-mêmes.

Elle comporte une seconde caractéristique : celle de chercher à déclencher des dynamiques et pas seulement de satisfaire des besoins.

Dans les années 70, les transferts automatiques sont perçus de façon très positive : ils sont définis à partir d'indicateurs agrégés de type PIB, qui sont censés permettre d'apprécier l'étendue des besoins financiers des pays.

A la fin des années 90, la sélectivité est supposée présenter une alternative aux conditionnalités : mais est-ce que les choses ont réellement changé ?

D'abord la sélectivité s'est-elle réellement imposée ?

Une analyse à l'échelle macroéconomique semble montrer qu'elle est effective, mais comment la reconnaît-on ?

« Il ne faut pas omettre que le principe initial de la sélectivité tel qu'il avait été posé par les économistes de la Banque mondiale à la fin des années 90 n'était pas d'identifier les gouvernements "capables", mais plutôt de radicaliser les conditionnalités classiques, c'est-à-dire de choisir les bonnes politiques économiques et les bonnes institutions, puis d'orienter l'aide vers ces pays. On passe d'une situation où l'on accompagne les pays afin qu'ils mettent en œuvre les bonnes politiques économiques (conditionnalités de l'ajustement structurel) à une situation où l'on cible les pays qui mettent déjà en place les bonnes politiques (sélectivité selon la Banque mondiale). La seule critique constructive de la sélectivité est fondée sur les critères utilisés : se fait-elle en fonction de critères de « bonne » politique économique ou de critères de justice sociale ? Cela renvoie à la critique de W. Easterly qui disait que l'aide qui n'a pas d'effet est infondée. Or des études existent qui montrent le contraire : les critères fondés sont ceux de la justice sociale, et déterminent une allocation fondée sur les besoins. »

Lisa Chauvet, Chercheure au DIAL

La sélectivité ne présuppose aucune intervention au niveau des objectifs et des moyens de mise en œuvre. De ce point de vue le Document stratégique de lutte contre la pauvreté (DSRP), conçu dans le cadre de l'initiative PPTTE puis généralisé, avait été un progrès puisqu'il mettait l'accent sur les objectifs politiques, économiques et sociaux visés par le pays, mais il n'est pas complètement satisfaisant.

La sélectivité fonctionne à partir des résultats donc en évaluant les performances

du passé, mais sans rien présager des performances à venir. Cela pose toutefois problème : en effet la mesure des performances pose des difficultés méthodologiques considérables, notamment concernant la détermination des facteurs responsables des progrès atteints.

Dans la mise en pratique la sélectivité pose un problème réel de justice :

- de justice temporelle, comme dans le cas des pays en situation post-crise, qui, selon les règles de la sélectivité sont moins compétitifs que les autres alors qu'ils ont des besoins particulièrement importants ;
- du point de vue de la responsabilité des citoyens, qui n'est pas nécessairement engagée par les échecs des politiques quand ce sont malgré tout eux qui sont pénalisés;
- du point de vue de l'évaluation des performances des gouvernements, notamment en matière de gouvernance, qui est particulièrement difficile à évaluer. De toute façon un gouvernement n'est pas « bien » ou « mal » et on n'a aucune preuve quant à savoir si les politiques de sélectivité se révèlent réellement incitatives pour les pays pénalisés.

<sup>16</sup> World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report, Published for the World Bank, Oxford university press, New York, 11-1998.

La redistribution est une question capitale. Il existe deux difficultés de départ : la redistribution entre les Etats est insatisfaisante et la répartition entre les individus est difficile. Mais la logique redistributive doit d'abstraire de la logique d'efficacité, qu'elle ne peut pas intégrer par définition, et c'est difficile à admettre pour les bailleurs. Plus globalement la tendance actuelle est celle d'une standardisation des appareils de coopération. Or l'idée initiale du rapport *Assessing Aid*<sup>16</sup> était plutôt de préconiser une aide différente selon les pays. Mais dans la pratique cela s'est révélé très difficile à faire, en raison des contraintes historiques, institutionnelles... Au contraire on observe que les instruments se standardisent, par exemple le DSRP, PPTTE ou encore la budgétarisation croissante de l'aide. Si bien que la sélectivité est une idée de bon sens mais impossible dans la pratique.

Sur la nature des contrats de conditionnalités, les contenus ont changé : on est passé d'éléments de conditionnalités de politiques économiques à des conditionnalités beaucoup plus « gestionnaires », en somme d'une pression politique à une pression managériale portant davantage sur la mise en oeuvre et les résultats.

Du coup la confrontation entre les bailleurs et les receveurs a changé d'objet. Mais on se demande bien quel est le sens réel de cette pression managériale et comment elle s'intègre dans la logique de l'aide *in fine* ? Aide-t-elle la population ? Les décideurs ? L'administration ? En réalité l'efficacité de ces pressions managériales est surtout visible concernant la chaîne de dépenses publiques et les problématiques de transparence.

Un contrat d'aide comporte des conditions préalables, des indicateurs de processus, des résultats à atteindre et des conditionnalités.

Tout cela correspond également au besoin de légitimation d'un point de vue institutionnel ; ce sont ces logiques institutionnelles qui forment un obstacle majeur au développement d'une aide non conditionnelle. La légitimation est recherchée vis à vis de l'extérieur : il est difficile de contracter des accords de financement sans aucune couverture par rapport aux perspectives d'utilisation de cet argent public ; mais elle est également auto-référencée, car elle correspond à une logique de reproduction institutionnelle, de préservation des périmètres de compétences des administrations notamment.

Par exemple, dans cette logique, les dispositifs de décaissements par tranches, qui sont présentés comme avantageux, le sont surtout de ce point de vue de la légitimation institutionnelle, beaucoup plus en tout cas que de celui de l'efficacité réelle de l'aide. Au contraire la logique d'aide budgétaire, pourtant en progression chez la plupart des bailleurs bilatéraux, est assez contre-productive du point de vue de la problématique de la justification/légitimation.

Comment identifier, dans les pays bénéficiaires, les acteurs locaux qui peuvent favoriser et stimuler le développement ?

Comment les critères d'identification et de choix de ces partenaires possibles évoluent-ils « en dynamique » ? Cela implique de reformuler la question « faut-il mettre ou non de l'argent ? » en « où faut-il mettre de l'argent ? ». Mais cela pose en conséquence le problème de savoir où sont les espaces légitimes pour décider de qui peut bénéficier de l'aide. Il faudrait parvenir à construire des jugements dynamiques : par exemple il est évident qu'il faut donner de l'argent aux pays qui sortent de conflits alors qu'une logique statique conduirait à dire que non.

Christian Chavagneux

On peut par ailleurs se demander si le risque de conditionnalités très libérales existe toujours. Ce n'est sûrement plus le cas mais il faut évidemment combattre tous les signes négatifs, par exemple lorsque des sociétés publiques qui marchent bien sont par principe privatisées.

Ces évolutions amplifient le risque de trop plein technocratique : on ne sait plus du tout analyser la réalité des processus politiques, ce qui relève des causes et des conséquences, comment fonctionnent les systèmes locaux. Par exemple au Mozambique dans le cadre de l'expérimentation d'aide budgétaire coordonnée, le gouvernement a du discuter avec 17 bailleurs.

Finalement ne faudrait-il pas revenir à des mécanismes d'allocation automatique ? En effet ils présentent l'avantage d'une prévisibilité plus importante, mais ils présentent également le risque de retour aux problématiques qui avaient précisément justifié la création des conditionnalités. Dans tous les cas il semble illusoire de travailler sur l'aide en général sans conditionnalités : on ne peut nier que tous les acteurs n'ont pas la même préoccupation du bien public.

« La question n'est-elle pas plutôt d'améliorer le rapport de force entre les aidants et les aidés ? Or on voit bien qu'on ne peut pas l'améliorer dans le cadre des IFI. La gestion de la dette et la négociation des annulations l'ont bien montré. Le cadre des Nations unies le permettrait davantage : on peut y travailler par groupes de pays et utiliser le cadre des conférences internationales. Mais la question qui se pose alors est celle d'identifier la structure compétente pour la redistribution à l'échelle internationale.

Mais la question plus large est celle du cadre de réforme de l'aide internationale. De ce point de vue l'idée développée par J.D. Naudet selon laquelle les décisions des institutions d'aide sont largement conditionnées par les problématiques internes aux institutions elles-mêmes doit effectivement être prise en compte dans nos réflexions.

La question qui se pose aux associations de solidarité internationale est de savoir ce qu'elles peuvent dire sur ces questions : il faut d'abord écarter le vocable d'aide et évoluer vers un discours et une réflexion en termes de répartition des richesses. Cela veut dire des conditions de sélectivité mais surtout cela appelle une fiscalité redistributive et des institutions.

Il faut également analyser le fonctionnement des institutions internationales qui font de la redistribution, comme le Fonds mondial sida ou certains fonds européens (comme le FEDER par exemple) : ils représentent en effet des expériences intéressantes dont nous pourrions nous inspirer pour définir ces alternatives. Il est vrai que les ONG ont leur part de responsabilité dans l'évolution des conditionnalités : elles continuent de croire qu'il existe de bons critères de démocratie par exemple.

Mais dans toute stratégie il y a deux volets : celui de la critique et de la contestation externe, qui ici consiste par exemple à opposer un état de charité à un état de droit. Mais aussi celui de la négociation et de la critique interne : de ce point de vue les critères de conditionnalités peuvent être à la fois critiqués et négociés.

Ceci étant, la démocratie est une chose importante mais la transformation des critères de conditionnalités n'est peut-être pas l'objectif ultime des acteurs de solidarité internationale. »

Gus Massiah

# SESSION 2 QUI MÉRITE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET À QUELLES CONDITIONS ?

RÉFORMER LES CONDITIONNALITÉS, QUEL RÔLE POUR LES MOUVEMENTS CITOYENS ?

# SESSION 3

# SESSION 3 : RÉFORMER LES CONDITIONNALITÉS, QUEL RÔLE POUR LES MOUVEMENTS CITOYENS ?

*Delphine Djiraibe Comité pour la paix et la réconciliation nationale, Tchad*

Des conditionnalités au service des droits humains et du respect de l'environnement ? Trop politique aux yeux de la Banque mondiale. Delphine présente le cas de l'oléoduc Tchad – Cameroun tel qu'il a été vécu par le Comité pour la paix et la réconciliation nationale.

Plusieurs collectifs structurent la société civile tchadienne.

Dans le cadre du « Réseau sur le pétrole » qui s'est formé aux débuts de l'exploitation pétrolière au Tchad, on souhaitait voir la mise en place de l'oléoduc Tchad-Cameroun accompagnée de conditions, même minimales, en matière de bonne gouvernance, de respect de l'environnement et de droits de l'Homme.

Nous avons interpellé la Banque mondiale (BM), qui considérait aussi que l'oléoduc était une opportunité pour influencer la « gouvernance » tchadienne et susciter l'introduction de réformes. Nous avons travaillé avec la BM sur le contexte (conflit armé, faiblesse de capacité institutionnelle...) pour plaider en faveur d'un moratoire exigeant afin que toutes les conditions soient mises en place avant que le projet ne soit approuvé.

La BM a trouvé que ces considérations étaient trop politiques et ne rentraient pas dans son mandat (économique), alors que la frontière selon nous entre politique et économique est très floue. C'était évidemment un paravent pour ne pas aborder les questions de fond qui se posaient au Tchad (rébellions, manque d'espaces démocratiques pour la presse, menaces contre les militants des droits de l'Homme, corruption endémique – avant-dernier au classement de Transparency International derrière le Cameroun).

Or il était difficile de faire un plaidoyer envers les compagnies pétrolières (à l'époque Shell, Elf et Esso) : elles étaient à un niveau inaccessible pour la société civile et formaient plutôt un camp unifié avec le gouvernement, face auquel la société civile se retrouvait seule. Les populations étaient très manipulables car on agitait l'étendard de la lutte contre la pauvreté : difficile de mobiliser la population en faveur de conditions strictes sur le respect des droits et de l'environnement.

En 2001 finalement, le projet adopté par la Banque a pratiquement donné carte blanche aux compagnies pétrolières. C'est allé très vite, à tel point que le gouvernement lui-même s'est retrouvé dépassé par le projet.

Les grandes puissances internationales, au premier rang desquelles la France mais aussi les institutions financières internationales, pouvaient jouer un rôle. On a pensé d'abord que des conditionnalités de bonne gouvernance pouvaient être attachées à l'octroi de l'aide. Mais avec l'argent du pétrole, le gouvernement a obtenu une certaine indépendance par rapport aux donateurs.

La loi régissant la composition et le fonctionnement du comité de gestion des fonds prévoit l'existence de 9 membres, dont 4 représentants de la société civile (organisation de défense des droits humains, syndicats, ONG + représentant des confessions religieuses), les 5 autres membres étant issus du gouvernement. Il y a déjà un déséquilibre mais ce collège permet malgré tout à la société civile d'avoir un œil sur l'utilisation de l'argent du pétrole et de dénoncer son utilisation en cas de dérapage. Au mieux, un détournement est mis en évidence par la société civile mais aucune poursuite n'est engagée car la Cour suprême est composée d'amis des dirigeants.

Nous défendons l'introduction de conditionnalités environnementales ou de droits humains notamment, car d'une manière globale, nous pensons qu'elles peuvent être



efficaces. Mais en face, on se trouve de toute façon confrontés à des Etats ou partenaires qui gèrent leurs intérêts propres, sans que le rapport de force ne nous soit favorable.

En mars prochain, le gouvernement attend une hausse de la contribution pétrolière, qui représentent des milliards : on peut donc parier que les donateurs perdront de leur influence.

*Nicolas Vercken CCFD, France*

Pour certaines ONG, comme celles rassemblées dans l'EURAC<sup>17</sup>, l'Accord de Cotonou offre des éléments très clairs sur les conditions démocratiques associées à l'aide européenne. Il peut à ce titre offrir des opportunités intéressantes pour infléchir les pratiques et les politiques de certains gouvernements dans le sens d'un plus grand respect des droits des populations et d'un apaisement des conflits par exemple.

Comme l'a expliqué Delphine Djiraibé, les organisations de solidarité internationale et les acteurs de la société civile, au Nord comme au Sud, ne sont pas unanimement opposés au recours à des principes conditionnels dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide internationale.

Souvent les acteurs de la société civile au Sud défendent même l'exercice d'un contrôle sur l'utilisation des fonds alloués par les bailleurs internationaux. Il est exact toutefois que les ONG ont beaucoup pesé pour que disparaissent toutes les conditionnalités en matière de politique économique. Mais il en va autrement concernant les conditionnalités en matière de droits de l'homme, de démocratie et de paix.

Pour certains, il serait injuste que ce soit les bailleurs de fonds "qui dictent les conditions" ; mais dans le cas des conditionnalités démocratiques et relatives aux droits humains, la Déclaration universelle des droits de l'Homme n'est pas une vision idéologique des bailleurs, elle fait l'objet d'un consensus international et représente une base universelle.

Le fait que l'aide puisse être utilisée pour renforcer son respect par les gouvernements bénéficiaires n'est pas choquant.

Du reste il faut être attentif quand on parle des "aidés" : on se réfère souvent implicitement à des gouvernements. Cela ne poserait pas problème si on avait partout des autorités politiques légitimes, contrôlées voire sanctionnées sur le plan parlementaire; mais on voit souvent des gouvernements qui ne sont pas élus démocratiquement ou même de nouveaux pouvoirs (Burundi, République démocratique du Congo) qui ne sont pas rompus aux pratiques du pouvoir et ont indéniablement besoin d'un temps d'apprentissage. Donc qui ne peuvent pas, dans la pratique, représenter l'intérêt des populations.

Nous pensons que dans ce cadre là, on est autorisé à imposer des conditionnalités politiques qui vont dans le sens du soutien au respect des droits de l'Homme dans toutes leurs dimensions.

L'Accord de Cotonou, signé en octobre 2003 entre l'Union européenne et les pays ACP en substitution des Accords de Lomé, est supposé offrir un cadre partenarial et coopératif aux relations politiques et économiques entre ces deux grands ensembles. Or il comporte des éléments fondamentaux sur les questions de droits humains : la promotion des principes démocratiques qui sont universellement reconnus, la défense des droits humains universels sont au coeur de cet accord, et leur non-respect a des conséquences très clairement définies.

De toute façon on peut arguer que le problème de légitimité de la condition peut être évacué dès lors qu'elle est acceptée par l'ensemble des parties, bailleurs, gouvernements et populations : notamment dans le cadre d'un contrat type "memorandum of understanding".

Quel est le potentiel de levier des conditionnalités posées par les bailleurs traditionnels? La Commission européenne se dispute la première place en Afrique avec la Banque mondiale : on dispose là d'un levier considérable. Pourquoi choisir de recourir à la Commission pour faire jouer ces conditionnalités politiques ? Parce que théoriquement la Banque refuse d'intégrer des conditions politiques (même si l'on a vu que c'était rhétorique).

Et aussi parce que la Commission a un rôle politique fort et peut jouer aussi un rôle central dans la coordination des bailleurs, d'autant que les Accords de Cotonou fournissent probablement le cadre le plus abouti de mécanismes suspensifs. On a

<sup>17</sup> L'EURAC regroupe 46 organisations non-gouvernementales actives en Afrique centrale dans le domaine de la coopération au développement ou de l'aide humanitaire. Ces ONG sont issues de 12 pays européens différents. Il développe des actions d'information et de plaidoyer sur la situation politique et les enjeux de solidarité internationale régionaux. <http://www.eurac-network.org/web/>

théoriquement le plus bel outil, au moins pour l'Afrique sub-saharienne, pour faire jouer ces conditionnalités démocratiques et de droits humains.

Cotonou n'allait pas évidemment faire évoluer du jour au lendemain la géographie de l'aide : il se situe dans perspective incitative, à travers, par exemple, le mécanisme des tranches à déboursement variable (cf présentation par Nicoletta Merlo, partie 4).

Prenons l'exemple du Rwanda et de l'Ouganda qui, à la fin des années 90 et au début des années 2000, devaient respecter de très fortes conditionnalités tout en étant les chouchous des bailleurs. L'aide budgétaire allouée au Rwanda alimentait *in fine* le fonctionnement de l'armée rwandaise, donc finançait l'intervention armée en République démocratique du Congo (RDC) voisine. Et il y a 4 ou 5 ans, l'opinion publique rwandaise n'était sans doute pas défavorable à une intervention en RDC<sup>18</sup>.

Dans ce contexte il y avait avec l'aide un levier pour infléchir la politique du Rwanda. Non pas en exigeant des sanctions brutales, mais en se dotant d'outils d'évaluation pour savoir si on allait ou non dans la bonne direction. Donc il était nécessaire d'objectiver des indicateurs, des critères, ce en étroite concertation avec la société civile rwandaise et congolaise.

C'est l'exercice que nous avons entrepris en tant qu'ONG européennes, avec les ONG des Grands Lacs. Nous nous sentions la légitimité pour faire jouer le potentiel que représente le cadre de Cotonou. Pour l'heure Cotonou n'est pas du tout exploité dans cette dimension : on regarde plus la capacité d'absorption etc., pas du tout les objectifs fixés en termes de liberté de la presse par exemple.

L'EURAC (Réseau européen des ONG pour l'Afrique Centrale) a ainsi construit un document sur un principe de notation incitative à partir des cadres définis par l'Accord de Cotonou sur le dialogue politique. Il s'agissait de suivre l'évolution des politiques des gouvernements de la région, et de mettre en évidence les manquements ou au contraire les progrès réalisés dans le respect des droits.

Les organisations locales de la société civile ont ensuite établi des critères précis à partir des réalités locales, notamment au Burundi.

En réalité, dans le cas de l'intervention militaire du Rwanda en RDC, ce qui a fait basculer Kigali durant l'été 2002 c'est la menace d'opposition des Etats-Unis au bénéfice de l'initiative PPTE pour le pays, puis, en 2005 le blocage par la Suède et le Royaume Uni des tranches d'aide budgétaire.

Dans un autre cas, les conditionnalités du 10<sup>e</sup> FED et du PSRP se sont par ailleurs révélées un véritable levier démocratique en Ethiopie par exemple, où elles ont été d'une relative efficacité pour freiner les dérives autoritaires du pouvoir.

Donc l'expérience des ONG dans la région contredit un peu l'analyse selon laquelle les conditionnalités ne marcheraient pas, voire auraient des impacts négatifs.

<sup>18</sup> Le sentiment de menace généré par la présence de miliciens hutus derrière la frontière rwandaise susceptibles de chercher à déstabiliser le nouveau régime rwandais et de venir achever « le travail » entamé lors du génocide de 1994 était très partagé au sein de la population : les autorités congolaises étaient accusées par Kigali non seulement de ne rien entreprendre pour les stopper mais même d'appuyer leurs exactions sur les populations rwandophones du Congo et leurs incursions en territoire rwandais.

*Rigobert Ntep Dynamiques citoyennes, Cameroun*

La transparence, la bonne utilisation des fonds publics et l'adéquation des politiques publiques aux besoins des populations reposent sur une mobilisation et un contrôle permanent de la part des sociétés civiles locales. Le réseau d'associations Dynamiques Citoyennes fait ce travail au Cameroun.

« J'appartiens à 2 organisations : le syndicat des enseignants (qui appartient à la confédération du secteur public) et de l'ONG Global Environment Cameroun – les 2 appartiennent à la coordination nationale "Dynamiques citoyennes".

Notre questionnement concerne le rôle de la société civile dans le débat public et nous disons à Dynamiques citoyennes que nous avons voix au chapitre.

Notre organisation est en cours de structuration : c'est une plate-forme inspirée par des principes de non-violence et de transparence. Vingt-quatre organisations sont regroupées dans la coordination nationale et nous avons des plate-formes partenaires (Jeudis de Cotonou, Plate-forme Dette), plus le soutien du Programme Concerté Pluri-acteurs Cameroun financé par les coopérations française, néerlandaise, américaine, canadienne et européenne.

Au fondement de notre démarche se trouve l'idée que les élections ne constituent pas un transfert définitif de souveraineté ; nous pensons que la société civile garde un pouvoir de sanction envers les dirigeants, une prérogative de contrôle citoyen. C'est dans cette perspective qu'il faut s'organiser, identifier ses priorités, rassembler des partenaires...

Nous abordons les conditionnalités dans cette optique de contrôle citoyen. Pour nous la conditionnalité politique renvoie avant tout à la bonne gestion des affaires publiques, mais le préalable est l'existence d'un système de contrôle indépendant et de redevabilité envers les bénéficiaires.

Nous mettons en avant un certain nombre d'autres critères dans nos actions :

- l'engagement à des politiques économiques dont les bénéficiaires soient parties prenantes ;
- Une obligation mutuelle entre bailleurs et bénéficiaires, qui sont, de notre point de vue, les gens à la base ;
- Une vérification du résultat des actions engagées, avec la question de savoir qui fait cette évaluation : il faut organiser les populations et renforcer leurs capacités à être forces de suivi et d'évaluation des politiques ;
- L'amélioration de la capacité d'absorption, mais comment augmenter cette capacité d'absorption si les OSC qui ont des projets n'ont pas accès à ces financements ? La société civile doit s'organiser pour présenter des projets et qu'ils soient éligibles aux financements.
- La définition et mise en œuvre d'un PRSP : l'élaboration de ces cadres doit être participative, faire l'objet d'une vraie négociation avec les bénéficiaires plutôt que d'une consultation, en les laissant désigner les représentants qu'ils ont choisis, en les informant suffisamment à l'avance de ce qui est en jeu...
- La bonne gouvernance (transparence, redevabilité, participation) : on ne peut pas y parvenir sans un contrôle citoyen des affaires publiques.

Mais il y a un problème : les bailleurs ont généralement une conception restrictive de ce qu'est la bonne gestion des affaires publiques, c'est-à-dire l'absence de déficit budgétaire. C'est donc à la société civile de se saisir de la bonne gouvernance.

Dans le domaine environnemental, la conditionnalité écologique consiste à intégrer à tout projet de développement la dimension environnementale de la chose. C'est bien, mais si la société civile camerounaise ne s'était pas mobilisée, on parlerait déjà au passé des forêts du Cameroun. Il faut donc compter sur la mobilisation citoyenne et, tout en soutenant l'introduction de telles conditionnalités, notre rôle est de regarder de plus près leur contenu réel et les modalités de leur mise en œuvre.

Enfin nous sommes fermement opposés à la libéralisation commerciale, et nous menons bataille contre les APE auxquels l'UE essaie de conditionner son aide.

Pour illustrer notre action, nous avons entrepris un suivi indépendant des dépenses publiques dans le domaine éducatif.

Nous avons choisi un secteur pour éviter la dispersion, celui de l'éducation ; c'est un secteur qui connaît des contraintes fortes mais qui concerne la population de façon très large voire unanime. Dans ce secteur on a choisi quelques projets car les dépenses sont nombreuses : construction de classes, de l'équipement sanitaire, l'état des infrastructures, affectation des fonds (PPTÉ,...), le degré de participation des bénéficiaires.

Nous conduisons actuellement une étude. Elle se déroule dans 3 provinces du Cameroun, selon une démarche qui se veut scientifique (choix d'un échantillon, définition d'une méthodologie de collecte et de traitement des données, etc.). Nous en sommes au traitement des données, mais non sans problèmes, qui renvoient globalement aux réticences des gestionnaires à ce que la société civile demande des comptes sur la gestion des fonds publics.

Du point de vue du C2D et du DSRP, nous tirons un bilan pour le moins mitigé : le gouvernement a démontré une totale opacité dans la gestion des affaires publiques, les bailleurs de fonds ont imposé leurs conditions et leurs préoccupations de façon unilatérale, mais nous reconnaissons aussi notre insuffisante organisation face à ce processus.

Nous avons encore trop peu de recul quant au C2D pour l'heure mais nous nous félicitons de l'action concertée entre organisations de la société civile françaises et camerounaises qui a permis que nous siégions au Comité d'orientation stratégique du C2D : nous nous interrogeons cependant quant à savoir pourquoi l'argent doit repasser par la France avant d'être réorienté vers le Cameroun (contrairement à PPTÉ) et nous demandons un guichet spécifique pour la société civile, sans l'intermédiation des pouvoirs publics.

Mais selon nous, l'aide a plutôt desservi dans son ensemble le développement. La réforme de l'aide est une question de bon sens, puisqu'elle a démontré ses échecs. Nous pensons qu'il peut y avoir une esquisse de solution dans la coopération décentralisée. Mais au fond ce à quoi il importe de penser dès maintenant c'est à apprendre à se passer de l'aide, qui de toute façon ne perdurera pas à long terme. »

# SESSION 3 RÉFORMER LES CONDITIONNALITÉS, QUEL RÔLE POUR LES MOUVEMENTS CITOYENS ?

BONNE GOUVERNANCE, APPROCHE PAR LES RÉSULTATS :  
LES NOUVEAUX CRITÈRES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?

# SESSION 4

# SESSION 4 : BONNE GOUVERNANCE, APPROCHE PAR LES RÉSULTATS : LES NOUVEAUX CRITÈRES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?

*Nicoletta Merlo Direction Générale Développement de la Commission Européenne, secteur "Gouvernance économique et appuis budgétaires"*

L'Union européenne expérimente depuis peu la mise en œuvre d'une aide au développement non plus exclusivement fondée sur des conditionnalités structurelles et économiques mais assortie d'indicateurs de performances et de résultats par rapport à des objectifs de réduction de la pauvreté.

Présentation d'une pratique de plus en plus en vogue dans la communauté des bailleurs par Nicoletta Merlo.

## Quel type d'aide est privilégié par l'Europe ?

La Commission européenne est un des acteurs les plus importants en terme d'aide budgétaire au niveau mondial. En 2004, le décaissement de l'Europe en aide budgétaire est égal à celui de la Banque mondiale pour 15 pays africains.

L'aide budgétaire peut être générale ou sectorielle. Elle se fait par transfert des fonds directement au Trésor, et permet une utilisation des fonds selon les priorités et procédures définies au niveau national.

Les prérogatives de la Commission en matière d'aide poussent l'Europe à privilégier ce type d'aide dès que possible. Ce mécanisme devrait donc prendre encore de l'importance.

L'allocation des montant d'aide se fait généralement en plusieurs tranches : un montant initial (basé notamment sur les besoins) et une tranche incitative (basée sur résultats, avec des indicateurs de performance, des critères de progression, par exemple sur la gouvernance...)

## En quoi l'aide budgétaire est elle efficace ?

Pour la Commission européenne, ce type l'aide budgétaire est plus efficace que l'aide projet car elle permet :

- Une bonne appropriation de l'aide par le pays bénéficiaire,
- De financer à la fois les dépenses en capital et les dépenses récurrentes d'un même budget,
- De diminuer les coûts de transaction grâce à l'utilisation de structures nationales déjà existantes. Cela peut d'ailleurs permettre d'améliorer leur fonctionnement ;
- Un contrôle démocratique de l'utilisation de l'aide puisqu'elle doit être discutée au sein des Parlements nationaux (alors que l'aide projet ne l'est pas)

« La gouvernance est, enfin, un élément d'appréciation de l'allocation de l'aide sans pour autant être l'instrument d'une conditionnalité automatique. En effet, la mesure des résultats de la gouvernance viendrait non pas conditionner le niveau de l'aide mais plutôt le type d'instruments à employer dans les politiques de coopération, en permettant d'identifier les plus appropriés à une situation donnée. À cet égard, la méthodologie développée par la France tient compte du niveau de revenu, de la qualité de la gouvernance, des priorités politiques de la France et de la vulnérabilité du pays considéré. Les résultats obtenus constituent une aide à la décision pour orienter l'aide et définir ses modalités.»

*Ministère français des Affaires étrangères, Stratégie Gouvernance de la coopération française, DGCID/DPDEV, 2007*



## Quelles conditions faut-il remplir pour bénéficier de l'aide budgétaire européenne ?

Pour pouvoir bénéficier de l'appui européen sous forme d'aide budgétaire, le pays récipiendaire doit remplir un certain nombre de critères d'éligibilité :

- Avoir une politique nationale bien définie et en cours de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté ;
- Avoir un cadre macroéconomique stable permettant une bonne exécution du budget. Pour apprécier le degré de satisfaction de cette condition, la Commission européenne se rapporte en grande partie à l'analyse réalisée par le FMI. Soit le pays récipiendaire a par le passé fait preuve d'une stabilité macroéconomique, et il peut recevoir l'aide budgétaire immédiatement. Dans le cas inverse, l'Europe fait appel à un programme du Fonds, mis en place en amont ou en parallèle de l'appui budgétaire apporté par l'UE ;
- Avoir un programme crédible d'amélioration des finances publiques, c'est à dire : avoir réalisé un diagnostic des finances publiques, avoir lancé un plan de réforme si des dysfonctionnements sont identifiés, enfin s'engager à la mise en œuvre des réformes ;

**Comment aider dans ces conditions les Etats fragiles, par exemple ceux qui sortent de crise, et qui ne peuvent pas satisfaire les critères d'éligibilité ?**

Les indicateurs sont désagrégés par zones, voire à un niveau encore plus microéconomique dans certains cas. Par exemple en Ouganda, les indicateurs sont construits au niveau des écoles. Cependant, ces initiatives ne sont pas encore assez développées.

L'UE, par cette désagrégation, incite les gouvernements des pays bénéficiaires à se saisir de ces indicateurs et à les utiliser dans les débats nationaux, notamment avec le Parlement.

Par ailleurs, il existe une appréciation mécanique, via les indicateurs, mais également une discussion autour de ces indicateurs, qui peuvent être changés, voire neutralisés si l'on se rend compte qu'un phénomène exogène influe sur ses résultats.

Si ces conditions sont réunies, le pays est éligible et peut recevoir l'aide budgétaire européenne. Elle est fournie sous les conditions de mise en œuvre suivantes :

- Programme de trois ans ;
- Aide non ciblée (c'est à dire que tous les budgets peuvent être financés) ;
- Délivrance de l'aide en plusieurs tranches, fixes et variables. La tranche fixe est délivrée une fois les critères d'éligibilité satisfaits et compte pour environ 70 % du déboursement total. La tranche variable compte pour les 30 % restants. Elle est déboursée en fonction de l'atteinte d'une quinzaine d'indicateurs. Chaque objectif rempli donne lieu au déboursement d'une partie de cette tranche variable. En moyenne, environ 70 % de la tranche variable est déboursée ;
- Une assistance technique est également délivrée en accompagnement de l'aide budgétaire.

**Les pays bénéficiaires sont-ils associés à la définition des critères de performance ?**

L'aide budgétaire européenne est donc plus orientée sur les résultats que sur les politiques mises en œuvre au niveau national pour les atteindre. Cela permet, selon la Commission européenne, de renforcer la dynamique démocratique locale, puisque le choix des politiques mises en œuvre reste du ressort du pays récipiendaire.

Les conditionnalités liées à la mise en œuvre des programmes d'aide budgétaire européens restent donc relativement nombreuses. Ils concernent trois grands domaines:

- Des indicateurs budgétaires et macroéconomiques (pour garantir une bonne utilisation des fonds)
- Des indicateurs de performance concernant la mise en œuvre de réformes dans la gestion des finances publiques

- Des indicateurs de résultat, pour garantir l'utilisation des services sociaux et stimuler la demande pour des produits de qualité.

Les pays aidés par l'UE bénéficient généralement de programmes du FMI. Cependant, il n'y a pas de règle précise et ces pays peuvent être engagés dans des programmes du FMI très différents. Cela va du Staff Monitoring Program au PRGF, passant par la Surveillance de l'Article 4 ou le PSIA. D'autres pays, comme la Jamaïque, sont soutenus par l'UE sans qu'ils n'aient d'accords spécifiques avec le FMI.

Par ailleurs, il est possible que la Commission européenne n'attende pas la fin de la revue macroéconomique réalisée par le Fonds, si elle estime que le pays a besoin rapidement de son aide et qu'il n'existe pas de problème de stabilité macroéconomique majeur. La Commission européenne, si elle suit en gros l'analyse du FMI, se permet une marge de manœuvre.

Ces conditionnalités servent à garantir une bonne utilisation des fonds, mais également à justifier l'aide auprès du Parlement et des contribuables européens.

L'aide budgétaire permet au pays récipiendaire d'avoir une visibilité et donc une capacité de prévision sur le long terme de son budget. Cependant, l'Europe a besoin de pouvoir mesurer les résultats obtenus grâce à son aide. Il y a donc une tension permanente entre ces deux nécessités.

**L'aide budgétaire est censée donner plus de marge de manœuvre aux gouvernements. Mais si les critères d'éligibilité sont liés à l'appréciation du FMI, qu'est-ce que cela change ?**

BONNE GOUVERNANCE, APPROCHE PAR LES RÉSULTATS :  
LES NOUVEAUX CRITÈRES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?

## SESSION 4

# CONTRIBUTIONS ET TEXTES DES INTERVENANTS

# CONTRIBUTIONS ET TEXTES DES INTERVENANTS

## Les sources et l'histoire des conditionnalités des Institutions financières internationales (1960-1990)

*Jean Coussy CERI - Sciences Politiques*

## Conditionnalités : de l'ajustement structurel à une appropriation par procuration

*Marta Ruiz CNCD*

## Sélectivité : le facteur politique

*Christian Chavagneux Rédacteur en chef adjoint d'Alternatives Economiques*

# Les sources et l'histoire des conditionnalités des Institutions financières internationales (1960-1990)

Jean Coussy *CERI - Sciences Politiques*

Les débats actuels sur la légitimité des conditionnalités des aides au développement incitent à revenir sur la genèse et les évolutions passées des conditionnalités créées par les IFI. En particulier dans la période 1960-1990 qui a vu leur émergence et leur apogée<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Rappelons que les « conditionnalités » sont, tout simplement, des conditions mises à l'octroi d'un financement. Plus précisément des conditions autres que l'obligation d'assurer le service de la dette et de la rembourser aux échéances prévues. Cette dernière obligation est bien entendu, elle-même, une condition toujours présente dans les conventions de crédit des IFI (c'est elle qui a créé l'endettement des PED, qui a eu le poids et la durée que l'on sait dans leurs relations avec les IFI). Mais l'expression de conditionnalités des IFI fait généralement référence aux conditions qui sont ajoutées aux conditions financières présentes dans toute opération de crédit. Ces conditionnalités ont été ajoutées dans les prêts conditionnels (« conditional lending ») et aussi dans le renouvellement conditionnel de dons.

<sup>20</sup> Par ailleurs l'action de la Banque dans les PED avait été orientée, à l'origine vers la réalisation de « projets » précis définis et mis en œuvre par des techniciens. Mais, peu à peu, ces projets sont introduits dans des « programmes » plus larges définis et mis en œuvre par des économistes.

<sup>21</sup> Parallèlement aux études macroéconomiques, les organisations internationales avaient introduit des méthodes d'analyse microéconomique d'évaluation de projets. Ces méthodes (à la différence des méthodes d'évaluation de projets utilisés par la coopération française) ont surtout cherché à identifier les « distorsions » de marchés existant dans les PED et à rétablir la logique de l'économie de marché. Ces études ont été utilisées plus tard pour définir, dans le détail, les conditionnalités destinées à introduire l'économie libérale de marché.

## I. 1960-90 : trois décennies très différentes pour les PED et leurs besoins de financement

Dans les années 60, se multiplient les textes sur le besoin d'aides financières aux PED. A l'origine, il y avait, en cette période de décolonisation, un débat entre ceux qui s'inquiétaient des risques de dépendance créés par un recours aux capitaux privés (vision « anti-impérialiste ») et ceux qui s'inquiétaient de la faible attractivité des capitaux privés par les PED (vision libérale). Deux inquiétudes différentes mais qui ont convergé vers la demande de dons, d'aides publiques et de crédits des organisations internationales au profit des pays pauvres. De 1960 à 1970 l'idée se répand que les investissements directs et les prêts privés ne seront pas suffisants pour faire face aux besoins des pays pauvres.

Dans les années 70, les PED bénéficient d'un sursis partiel. Le premier choc pétrolier de 1973 a créé, dans les pays producteurs, et même sur le marché financier mondial, une abondance des capitaux. Le recyclage de ces capitaux est, un temps, considéré comme difficile (on craignait même parfois une déflation mondiale). Mais, en définitive, on a assisté à une croissance des crédits privés vers les PED. C'est une période où les marchés privés de capitaux ont permis une croissance des emprunts des PED. Avec l'effet évident de créer une première forte hausse de l'endettement.

Dans les années 80, cet endettement des PED s'avère excessif. C'est alors que l'on voit monter la crainte d'une crise financière qui serait catastrophique pour les PED et même pour toute la régulation mondiale. Il faut de plus en plus recourir à des dons, à des prêts publics et à des financements par les IFI. Et c'est alors que ceux-ci se voient en charge d'octroyer des crédits aux PED et sont incités à redéfinir les finalités et les affectations de ces crédits.

## II. Les objectifs initiaux des crédits des IFI aux PED

### II.1 Les objectifs initiaux de la Banque : répondre à des besoins de développement

Dans un premier temps, la Banque a défini les objectifs de ces aides globales par des aides macro-économiques<sup>20</sup>. Ces analyses macro-économiques étaient des estimations des besoins des populations, besoins qui étaient les cibles des actions de la Banque. A l'époque de R. Mac Namara, notamment, l'objectif de l'aide de la Banque était souvent défini comme la satisfaction de besoins. Soit des besoins des pays pauvres et des couches pauvres de la population (il était déjà question de « lutte contre la pauvreté », un mot d'ordre qui connaîtra par la suite une longue éclipse). Soit des besoins globaux du financement extérieur nécessaire pour atteindre un taux de croissance minimal du PIB (calcul fait pour la Banque par Chenery et Strout) : besoins de capitaux (dénommés « déficit d'épargne ») et besoins de ressources extérieures (dénommés « déficit de devises »).

Ces besoins étaient évalués largement. Par exemple lorsque l'évaluation des besoins de capitaux et l'évolution des besoins de devises donnaient des chiffres différents, il était conseillé de retenir l'estimation la plus haute. Et le calcul supposait implicitement que les financements parviendraient à leurs destinataires. Il ne comptabilisait pas les pertes et les détournements d'aides que pouvaient entraîner les Etats et les politiques publiques qui deviendront plus tard la cible première des conditionnalités<sup>21</sup>.

Cette relative bienveillance des estimations des besoins d'aide a été, en revanche,

critiquée très tôt par d'autres experts (Millikan et Rostow) qui estimaient que l'aide ne devrait pas dépasser la « capacité d'absorption du capital » des pays aidés<sup>22</sup>.

## II.2 Les objectifs initiaux du FMI : réguler les équilibres macroéconomiques

A la différence de la BM, le FMI n'avait pas pour mission, à l'origine, d'aider au développement. Il avait été créé, on le sait, pour maintenir (ou rétablir) la régulation monétaire internationale en limitant les déséquilibres des balances des paiements. Dans ce but, il prêtait à tout pays (développé ou non développé) en situation de déséquilibre. Le but était de l'aider et, simultanément, de le contraindre à rétablir l'équilibre macroéconomique interne et externe et à respecter les normes du libéralisme économique.

Les objectifs et les techniques du FMI ne se présentaient pas à l'origine comme des instruments de développement. Mais ils ont été conservés sans grand changement lorsque le FMI a été amené à développer ses relations avec les PED.

## II.3 Les objectifs de la coopération du FMI et de la BM : financer le développement en respectant les grands équilibres.

La coopération entre la FMI et la BM a conduit les deux IFI à ajouter, ou même, à substituer à ses objectifs de satisfaction des besoins de développement le respect des équilibres macro-économiques. Les deux IFI étaient, depuis Bretton Woods, les gardiens et les prophètes de la macroéconomie libérale créée en opposition explicite à la macroéconomie keynésienne. En introduisant cette macro-économie « orthodoxe » dans les débats sur l'aide aux PED, les IFI ont été conduits à promouvoir comme instruments de développement l'équilibre des finances publiques, la réduction du rôle des Etats, la crédibilité financière extérieure, la liberté des marchés, la vérité des prix et des taux de change etc. Ce qu'on appellera plus tard le « Consensus de Washington » (qui a réuni la Banque, le FMI et le Trésor américain).

L'introduction des conditionnalités signifie donc un très net changement dans les objectifs et des affectations des concours financiers apportés par les IFI. Ceux-ci ne sont plus, ou plus seulement, un instrument de financement des besoins des PED calculés par la Banque. Ils sont devenus des incitations à changer de politique économique et un instrument de financement des réformes considérées comme souhaitables par les IFI. Et, lorsque les IFI craignent que les réformes ne soient pas mises en oeuvre, le versement ou le non versement des fonds promis est utilisé aussi comme un instrument de pression sur les Etats des PED. C'est en fonction de ces trois objectifs que l'on établit une liste des conditionnalités qui annonce les points sur lesquels les pays seront conseillés, évalués, aidés et, éventuellement, sanctionnés.

## III. Les conditionnalités ont, à l'origine, reflété les « certitudes » des IFI

C'est probablement dans les années 80 que les conditionnalités ont été présentées le plus sommairement et le plus dogmatiquement et que les PED en ont le plus senti le poids.

Les conditionnalités se sont polarisées sur les politiques économiques. Ce n'est pas un hasard si, à la fin de la décennie 1980, le « conditional lending » a pu être analysé comme un « policy based lending » (P. Mosley, J. Harrington and J. Toye, 1991). C'est alors que l'objectif initial de l'aide - la satisfaction des besoins - se voit le plus nettement remplacé par l'objectif de conformité de la politique économique des pays à une politique définie comme optimale. La politique proposée ou imposée est une politique respectueuse de l'économie de marché et des grands équilibres macro-économiques<sup>23</sup>.

Les conditionnalités ont reflété les « certitudes » simples des IFI sur les théories économiques. Il était alors courant de voir les IFI adopter et diffuser des modèles néoclassiques purs, des hypothèses de concurrence parfaite (en économie interne et en économie internationale), des normes d'équilibre (du budget et de la balance des paiements), des critiques unilatérales des Etats etc. Autant d'hypothèses extrêmes et fort éloignées de la réalité des économies et des politiques économiques observables dans les pays pauvres. Ce qui a incité les IFI à multiplier les conditionnalités, à imposer davantage de réformes et demander des réformes particulièrement drastiques. Ce qui a créé le plus de ressentiments dans les pays pauvres contre les conditionnalités.

Les conditionnalités ont aussi reflété les « certitudes » simples des IFI sur les théories politiques. C'est le moment où triomphait, dans les IFI, la « Nouvelle économie

<sup>22</sup> Le même débat a ressurgi récemment à propos des objectifs du Millénaire pour le développement qui, après avoir suscité des surenchères dans l'estimation des besoins de financement, a provoqué un retour des débats sur la capacité d'absorption lors du récent colloque de l'AFD.

<sup>23</sup> Ceci ne signifie pas, rappelons le, que l'objectif de satisfaction des besoins de pays pauvres est abandonné. Mais il est considéré qu'une politique économique optimale est la condition nécessaire et suffisante du développement et de la satisfaction des besoins de ces pays.

politique » qui expliquait les politiques économiques existantes par la pression des intérêts particuliers sur les Etats, par la défense de rentes et par la corruption des administrations et des Etats. Sur la base d'observations exactes (Bates, Berg etc ) était édiflée une théorie simple, unilatérale et dogmatique (Ann Krueger) qui contribuait, elle aussi, à multiplier les conditionnalités, à les rendre plus exigeantes et à accroître les ressentiments.

Les conditionnalités ont, de ce fait, multiplié les conflits entre les IFI et les Etats. Au moment où se multipliaient les conditionnalités, les IFI se sont considérées comme les dépositaires de vérités scientifiques simples et non discutables. Elles estimaient avoir un rôle de tuteurs habilités à défendre les économies contre les mauvaises politiques, et à défendre les populations contre les Etats. C'est aussi le moment où, en réaction, les IFI sont accusées, par les représentants des PED, d'être exagérément abstraites, d'ignorer les réalités locales, d'en mépriser la diversité et de ne pas respecter l'indépendance des Etats.

Au premier reproche que l'on pouvait faire aux conditionnalités - remplacer les aides aux besoins ressentis par les pays pauvres par des aides aux réformes définies par les IFI - s'est ajouté un second reproche : celui d'avoir défini ces conditionnalités sur la base de théories manichéennes qui ont fait de l'histoire des conditionnalités une suite de tensions, de conflits, de ruptures, d'échecs et de révisions drastiques.

#### IV. L'histoire des conditionnalités a été une suite de conflits

Les conditionnalités ont créé entre les IFI et les PED une tension permanente et souvent dramatisée par les partenaires :

- Les conflits de doctrines. Ils ont été exacerbés par le simplisme des théories économiques et politiques professées par les IFI lors de la définition des conditionnalités. D'autant plus que ces théories s'appuyaient sur des arguments d'autorité (prétention des IFI au monopole de la science économique). Et qu'elles étaient souvent diffusées, sous prétexte de pédagogie, sous la forme de vérités simples et prétendument indiscutables (notamment sur la supériorité de l'économie de marché).
- Les conflits de pouvoir. Les IFI ont, pour imposer les conditionnalités, utilisé leurs pouvoirs politiques et leurs pouvoirs financiers. Ceux-ci leur ont permis d'imposer leurs vues sur le volume des transferts financiers, les modalités de règlement, les échéanciers des crédits et le rythme du service de la dette. Ce n'est que très progressivement que les Etats des PED ont pu acquérir un pouvoir. Ce pouvoir était même souvent limité, à l'origine, aux « chantage » à l'effondrement des Etats en cas d'insuffisance des soutiens financiers. Par la suite les Etats ont appris à gérer le pouvoir, moins radical mais plus utilisable, de ruser dans l'affectation des fonds. Encore plus tard ils ont eu le pouvoir de contester les conditionnalités.
- Les conflits entre les interprétations des échecs de développement. Ces conflits ont longtemps été la simple répétition des conflits théoriques initiaux, les IFI imputant les échecs au non respect des conditionnalités et les PED les imputant au dogmatisme irréaliste des IFI. Ce qui a longtemps encouragé la stagnation de la pensée et la répétition des mêmes thèses simplistes. Il y a même eu, et il y a encore parfois, tendance à entretenir des « polémiques rituelles ». Chaque partenaire se disculpant auprès de ses mandants (les Etats auprès de leurs populations et les IFI auprès des bailleurs de fonds) des échecs enregistrés.
- L'apparition du thème de la sélectivité. La répétition des échecs a, sur la longue durée, entraîné une perte de confiance dans les conditionnalités. Un temps les IFI ont cherché à les améliorer, à les multiplier et à les rendre de plus en plus fines mais les échecs sont restés nombreux. Il a été affirmé que la meilleure garantie d'un respect des conditionnalités dans l'avenir était leur respect dans le passé. Il a même été affirmé, ce qui était un changement encore plus radical, que les IFI devraient concentrer leurs financements sur les pays qui avaient dans le passé réussi leur croissance, à l'exigence de respect des conditionnalités. Collier and Dollar ont proposé une sélectivité en fonction des performances passées (voir l'exposé de J.D.Naudet).
- La dévalorisation des conditionnalités par les succès des pays émergents. Les IFI n'avaient pu imposer leurs conditionnalités qu'en négligeant ou même en niant les succès des politiques « non orthodoxes » en Asie. Le succès des pays émergents a remis en question la nécessité universelle de respecter les conditionnalités des IFI. Celles-ci ont pu maintenir que leurs conditionnalités avaient encore une valeur pour d'autres continents mais il y avait eu renversement de la charge de la preuve.

- La crise du Consensus de Washington. Cette crise a signifié que les doutes sur l'opportunité d'imposer des conditionnalités étaient désormais partagés par ces experts mêmes qui les avaient naguère imposées. Le succès même de l'expression de « crise du consensus » montre un affaiblissement marqué et probablement durable du prestige des IFI. Non seulement il n'est plus question d'infailibilité des IFI dans leurs décisions pratiques mais il y a doute sur la validité des théories qui sous-tendaient le Consensus.
- Des visions rétrospectives catégoriques mais antagonistes sur l'action des IFI. Même entre les anciens experts des IFI, on assiste aujourd'hui à une opposition entre ceux qui croient en l'amélioration possible des financements extérieurs du développement (comme Stiglitz) et ceux qui considèrent qu'il est démontré, une fois pour toutes que les aides, même conditionnelles, ont été et seront toujours inutiles
- Le retour de l'objectif de satisfaction des besoins. A l'origine, on l'a vu, la définition de conditionnalités des financements s'était substituée à la définition des objectifs des financements par des estimations de besoins. Aujourd'hui, à nouveau, la tendance, notamment aux Nations unies, est de mesurer des objectifs : les Objectifs du millénaire du développement, avec un oubli fréquent de traiter des conditionnalités<sup>24</sup>. Une fois encore l'évolution de celles-ci est le lieu de conflits et le jeu de pouvoirs.

<sup>24</sup> Ce retour du thème des besoins étant accompagné d'un retour du thème de la capacité d'absorption.

## V. L'histoire des conditionnalités a été aussi une suite de négociations et de compromis

La succession de conflits observables dans l'histoire des négociations ne doit pas faire oublier que l'histoire des conditionnalités a été aussi une suite de négociations, d'accords, d'échecs et de succès partiels, de compromis provisoires, de ruses mutuelles, et, en définitive, de renégociations permanentes.

En premier lieu les conditionnalités étaient les enjeux de négociations longues, complexes et répétées du seul fait qu'elles ne faisaient pas l'objet d'accords immédiatement exécutables mais, d'échanges de promesses : promesses de financement contre promesses de respecter les conditionnalités (P. Mosley, J. Harrigan et J. Toye, 1991). Ce qui, dès le départ, inscrivait les conditionnalités dans des processus de renégociations récurrentes.

Les PED signataires faisaient parfois le pari, conscient ou inconscient, qu'ils pourraient ne pas remplir leurs engagements. Ils acceptaient des conditions très sévères, ce qui passait, parfois à tort, pour un signe supplémentaire de la domination des IFI. Mais ils conservaient tacitement et même parfois inconsciemment, l'espoir qu'ils pourraient ne pas s'exécuter, ne pas être sanctionnés et même, peut-être obtenir, à terme, des concessions nouvelles des IFI (la docilité initiale des PED cachait parfois l'anticipation de pouvoirs non négligeables futurs).

Les promesses mutuelles annonçaient donc, d'entrée, des suites de négociations et de renégociations. L'issue de la première négociation n'était pas une définition unilatérale de conditionnalités imposées aux PED. Elle laissait aux partenaires l'espoir (ou la crainte) que les conditionnalités pouvaient être remises en cause. Elle suscitait, chez les PED, des stratégies de non exécution des promesses et, de la part des IFI, des menaces de ne pas renouveler leurs financements en cas à l'avenir.

Dans les faits, les promesses signées par les PED ont été souvent des promesses non tenues. L'histoire de l'application des conditionnalités depuis 1980 est, depuis des décennies, une suite d'échecs volontaires ou involontaires, de ruses lors de la signature des accords et de ruses lors de leur mise en œuvre, de demandes de renégociations de ce qui avait été déjà négocié etc. Les IFI étant souvent dans l'impossibilité de couper brutalement et définitivement les relations avec les pays en infraction.

Les négociations sur les conditionnalités sont devenues un processus permanent et continu entre les IFI et les PED. Il y a eu constamment des négociations sur les programmes en cours, sur leurs mises en œuvre, sur les sanctions éventuelles, sur le renouvellement des accords etc. Et, tout au long de ces négociations, on a retrouvé les mêmes promesses, ruses, fraudes, reproches, sanctions ou non sanctions, signes (ou simulacres) de bonne volonté (concessions des IFI ou réformes des PED) etc. Les conditionnalités, initialement présentées comme des décisions unilatérales d'IFI omnipotentes sont devenues des objets sans cesse négociés en fonction de rapports de force très évolutifs.

D'autant plus qu'il n'y a pas eu un front uni des négociateurs des IFI et un front uni des négociateurs des PED. Il y a eu des divergences entre FMI et BM et entre ceux-ci



et les autres bailleurs de fonds, des divergences entre administrations de Washington et représentants résidents dans les PED, des divergences entre les politiques et les experts etc. Symétriquement il y a eu des divergences entre les PED, entre les Etats et leurs ressortissants, entre les détenteurs de rentes et ceux qui espéraient « capturer les gains de la libéralisation » etc.

## VI. Les conditionnalités ont eu des résultats inégaux, discutables et discutés

Il est évidemment exclu de tenter de faire ici un bilan des résultats des conditionnalités. On peut seulement noter quelques points :

<sup>25</sup> Ils n'ont pas été non plus les inventeurs des conditionnalités. Les empires du passé ont souvent recouru aux dons et aux prêts conditionnels pour imposer leurs modes de gestion financière et prendre progressivement le contrôle des pays périphéries.

- Les conditionnalités ont eu des réussites partielles. Aujourd'hui ce fait est souvent négligé. Mais il est excessif de nier qu'il y a eu des réussites en Amérique Latine et même parfois en Afrique, que ce soit sur l'objectif de croissance, sur la remise en ordre des politiques économiques ou sur des objectifs sectoriels.
- Les conditionnalités n'ont pas été nécessaires au développement. Les pays émergents se sont développés dans des pays (notamment asiatiques) qui n'étaient pas sous la tutelle des IFI et qui ne respectaient pas le Consensus de Washington.
- Les conditionnalités ont souvent échoué. Soit par la non application des conditionnalités (résistance passive ou active des PED concernés), soit par des applications maladroites, soit par des erreurs des IFI (incitations insuffisantes aux changements, sanctions provoquant des récessions non contrôlables etc.). Les retards ont été longs et répétés, les conditionnalités contournées, les sanctions difficiles à décider et encore plus à appliquer.
- Les conditionnalités ont été souvent modifiées. Elles avaient été présentées comme le fruit d'analyses « scientifiques » et de diagnostics politiques incontestables. Elles ont souvent dû être affinées ou modifiées. Parfois même inversées : réhabilitation de l'Etat après des années d'éloge de l'Etat minimum, retour de la lutte contre la pauvreté après des années d'éloge de la vérité des prix, appropriation locale de réformes longtemps imposées de l'extérieur etc.
- Les conditionnalités ont subi le sort du Consensus de Washington, désormais abandonné par certains de ses anciens responsables et même de ses anciens théoriciens. La lecture des ouvrages de J. Siglitz est révélatrice sur ce point. On voit même certains think tanks (notamment le Center for Economic Development) remettre en cause la possibilité d'accorder des aides conditionnelles efficaces.
- Les IFI elles-mêmes ont avoué une lassitude des financements conditionnels. Plus précisément elles ont perdu confiance dans le jeu des promesses, négociations, renégociations, sanctions et abandons de sanctions etc. Et elles ont été tentées d'orienter leurs financements vers les pays qui avaient déjà, dans le passé, montré leur efficacité. Ce qui a donné naissance, on l'a dit, au thème de la sélectivité.

## VII. L'émergence progressive d'un espace public d'élaboration des conditionnalités

Les IFI n'ont jamais été les seuls prescripteurs de conditionnalités<sup>25</sup>. Et, au cours des dernières années, on a vu un nombre croissant de pays et d'acteurs politiques, économiques et sociaux qui ont voulu contribuer à la redéfinition des conditionnalités des IFI ou créer de nouveaux financements conditionnels.

On peut notamment citer les organisations intergouvernementales autres que les IFI, les Etats contributeurs aux IFI, les Etats finançant des aides conditionnelles bilatérales, les mouvements et hommes politiques, les experts, les chercheurs, les think tanks, les ONG nationales et internationales, les entreprises internationales etc. Auxquels se sont joints les acteurs présents dans les PED : entreprises, coopérants, experts et chercheurs locaux et, de plus en plus, les ONG locales qui ont voulu accroître le rôle des conditionnalités sociales, écologiques et politiques.

Cette multiplication des prescripteurs de conditionnalités a créé un forum de discussion

entre tous les acteurs intéressés. On ne se trouve plus devant des conditionnalités définies unilatéralement par les IFI et contestées par les autres « stakeholders ». On se trouve désormais devant des conditionnalités émanant de multiples stakeholders entre lesquels se créent des débats, des conflits et des alliances provisoires ou durables.

Le combat de naguère contre les conditionnalités émises par le IFI n'a pas toujours abouti, comme certains le voulaient ou l'espéraient, à une réduction du nombre et du rôle des conditionnalités. Il a même conduit parfois à une multiplication de conditionnalités, à la diversification de leurs prescripteurs et à des débats permanents entre ceux-ci. En d'autres termes on a vu naître un « espace public » international d'élaboration des conditionnalités.

Ce nouvel espace public donne parfois aux pays sous conditionnalités de nouvelles marges de liberté. Il leur donne une opportunité supplémentaire de demander des révisions de conditionnalités. Il donne même parfois, à certains acteurs sociaux des pays pauvres, l'espoir ou même la possibilité de se coaliser, dans la définition des conditionnalités, avec des correspondants dans les pays riches.

Cet espace public international ne doit cependant pas plus être idéalisé que les autres espaces publics. Même si des conditionnalités à but social tout à fait justifiées sont nées de demandes d'ONG ou de demandes d'acteurs sociaux du Sud elles ajoutent à la lassitude des PED devant la multiplication et la diversification des ingérences.

Ce qui pourrait contribuer à des remises en cause, nouvelles et radicales, des conditionnalités.

## VI. Vers des remises en cause radicales des conditionnalités ?

Il est facile de voir que cet espace public international d'élaboration collective des conditionnalités des aides est une reproduction élargie des espaces publics des pays occidentaux (notamment européens). Il en propage des thèmes fondamentaux: démocratie, pluralité des niveaux de gouvernance, parfois espoirs de « bonne gouvernance », dépassement des Etats et des Nations, mobilisation citoyenne, visions sociales de lutte contre la pauvreté, critique des Etats par leurs peuples, critiques du pouvoir central par les régions, organisation de collectivités locales, liberté de la presse et des media etc.

Il n'est même pas rare que la volonté d'égaliser les rapports de force entre Nord et Sud débouche, paradoxalement sur une telle reprise des « espaces publics » occidentaux qu'ils reflètent et accentuent une emprise culturelle accrue de l'Occident et de sa conception de la civilisation. Il est très possible que, pour cette raison, cet espace public s'avère précaire dans les années à venir. Déjà il se trouve en butte à trois remises :

- l'aggravation des critiques traditionnelles des nationaux contre les ingérences étrangères par la multiplication des conditionnalités et des prescripteurs de conditionnalités. Ce qui entraîne la critique des Etats (notamment africains) qui subissent, depuis des décennies, des ingérences sans cesse renouvelées par des changements de pouvoirs, de théories et de modes.
- la critique de la diffusion des valeurs occidentales véhiculées par un espace public international qui, même ou peut-être surtout, lorsqu'il se veut pluraliste et égalitaire, prolonge les espaces publics occidentaux. On a même vu (à Johannesburg) cet espace public être utilisé à sa propre critique par une coalition assez hétérogène.
- le refus de la Chine d'insérer son aide aux PED dans cet espace public international. On sait que la Chine se targue de faire des aides à l'Afrique « sans conditionnalité » et qu'elle refuse de participer à un « espace public international » dont elle n'accepte pas les normes.

# Conditionnalités : de l'ajustement structurel à une appropriation par procuration

Marta Ruiz *CNCD*

Si l'on en croit la Banque mondiale et le FMI, le temps des conditionnalités « traditionnelles » est révolu. Comme l'affirmait en novembre 2002 James Wolfensohn, lorsqu'il était encore président de la Banque mondiale : « le consensus de Washington est mort »<sup>24</sup>. Il faisait allusion aux programmes d'ajustement structurel qui, prescrits suite à la crise de la dette du tiers-monde qui avait éclaté à partir du Mexique en août 1982, avaient été appliqués dans une petite centaine de pays en développement et en transition.

<sup>24</sup> CANO Tamayo Xavier, *Enterrer le Consensus de Washington*, 12 Décembre 2003.

<sup>25</sup> UNCTAD, *Trade and development report, Global partnership and national policies for development*, 2006, p. 48.

<sup>26</sup> UNCTAD, op. cit., p. 45.

<sup>27</sup> UNCTAD, op. cit., p. 45.

## Les « dégâts collatéraux » des conditionnalités d'ajustement structurel

Le FMI et la Banque mondiale, nés lors de la conférence de Bretton Woods en juillet 1944, avaient vu leur mandat redéfini afin de gérer la crise de la dette des pays du tiers-monde, garantir le remboursement des créanciers et sauver de la crise le système bancaire international. En échange de nouveaux prêts, les pays en crise devaient ainsi appliquer des programmes d'ajustement structurel basés sur l'austérité, les privatisations et la libéralisation commerciale et financière. En quête d'une maîtrise de l'inflation et de la stabilisation des indicateurs macroéconomiques, ces programmes visaient la réduction du rôle de l'Etat et l'ouverture des économies au marché mondial. Le but était d'une part d'importer des produits à bas prix et d'autre part d'attirer les investissements étrangers et augmenter les exportations afin de rembourser la dette et financer le développement.

Mais les résultats qu'ils ont enregistrés ont été bien loin des objectifs visés. L'austérité budgétaire s'est traduite par la diminution des dépenses sociales (éducation, santé, subsides agricoles et à la consommation) et les privatisations ont engendré de nombreux licenciements et des hausses de prix, tandis que l'élimination des subventions a donné lieu à une augmentation des prix des biens et des services de base. La libéralisation financière a entraîné une augmentation des investissements de type spéculatif, cherchant essentiellement un bénéfice à court terme, et la libéralisation commerciale s'est traduite par l'arrivée sur les marchés locaux de produits à bas prix, cassant la production locale. Enfin, la spécialisation dans les matières premières a rendu les pays en développement dépendants de quelques produits primaires dont les cours sur les marchés mondiaux sont instables et généralement peu élevés, ce qui les a exposés à des « chocs externes » suite à la dégradation des termes de l'échange. Après deux décennies d'application de ces mesures, les pays en développement n'avaient en rien amélioré leur situation. Bien au contraire, l'extrême pauvreté, la vulnérabilité face aux prix des matières premières et, surtout, l'endettement extérieur, notamment auprès des institutions financières internationales, étaient des réalités toujours plus ancrées.

Les mêmes effets se sont fait sentir presque partout où les politiques d'ajustement structurel ont été appliquées. Si l'inflation a généralement été maîtrisée et les exportations en hausse, la croissance a été faible, les inégalités et la pauvreté en augmentation, la balance commerciale déficitaire et l'instabilité généralisée. En Amérique latine, le revenu par habitant a diminué en moyenne d'environ 0,3% par an entre 1980 et 1990 et le taux de croissance est passé de 6,6% pendant la période 1970-75 à 0,5% en 1980-85, pour plafonner à 1,5% en 2000-2004. Quant aux investissements, en pourcentage du PIB, ils sont passés de 25% en 1970 à 18% au début des années 1990, puis 20% à la fin des années 1990<sup>25</sup>. En Afrique, le revenu par personne a baissé en moyenne de 0,4% par an pendant les années 1980 et la proportion de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est passée de 55,8% dans les années 1960 à 64,9% entre 1995 et 1999<sup>26</sup>.

Si, en revanche, les pays de l'Asie de l'Est ont expérimenté une croissance spectaculaire de plus de 7% par an entre 1980 et 1996<sup>27</sup>, c'est grâce à une intégration au commerce mondial gérée par un Etat régulateur et caractérisé par une certaine dose de protectionnisme dans l'ouverture au marché mondial. Comme le souligne le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz : « Non seulement ces pays avaient réussi bien qu'ils

n'eussent pas appliqué la plupart des diktats du consensus de Washington, mais parce qu'ils ne les avaient pas appliqués »<sup>28</sup>. S'ils n'ont pas échappé à l'énorme crise financière déclenchée à partir de la Thaïlande en juillet 1997, c'est suite à la libéralisation trop rapide des marchés de capitaux qui a favorisée la création de bulles spéculatives. Leur éclatement s'est traduit par des sorties massives de capitaux laissant derrière elles des conséquences économiques et sociales désastreuses. Pour sortir de la crise, le FMI a proposé les mêmes recettes universelles de l'ajustement structurel, notamment basées sur l'austérité budgétaire, l'élimination des subventions et le maintien de taux d'intérêt élevés. Or, comme l'affirme rétrospectivement Joseph Stiglitz, qui était à l'époque en première ligne en tant qu'économiste en chef de la Banque mondiale, les pays asiatiques avaient besoin d'exactly l'opposé : une politique économique expansionniste qui leur permette d'augmenter les exportations, tout en augmentant les subventions sur les produits de base pour limiter les effets sociaux et en diminuant les taux d'intérêt pour permettre aux entreprises endettées d'échapper à la faillite. D'ailleurs, les pays qui n'ont pas suivi ces recettes, comme la Malaisie, s'en sont sortis beaucoup plus rapidement et avec moins de dégâts que ceux qui ont suivi les prescriptions du FMI, comme l'Indonésie ou la Thaïlande<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> J. Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

<sup>29</sup> J. Stiglitz, op. cit.

## La seconde génération de réformes

La crise de légitimité des institutions financières internationales était telle à la fin des années 1990 qu'elles se devaient de réagir. C'est pourquoi l'Assemblée générale de septembre 1999 a remplacé les programmes d'ajustement structurel par des stratégies de réduction de la pauvreté. Depuis l'introduction à la fin des années 1990 des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), la Banque mondiale affirme avoir remis la lutte contre la pauvreté au centre de ses priorités. Reconnaisant les effets négatifs des programmes sur les populations pauvres, la Banque a introduit des mesures sociales pour en atténuer l'ampleur. De nouvelles conditionnalités liées à la « bonne gouvernance » ont également été introduites, redonnant par là une certaine place à l'Etat. Mais à nouveau, il s'agit d'une notion conçue par les bailleurs de fonds. Ainsi, la bonne gouvernance comprise par la Banque mondiale concerne notamment la bonne gestion et la responsabilisation des institutions d'un pays dans l'application des réformes définies dans le cadre des programmes de financement. Cela contraste avec la vision de gouvernance du PNUD pour qui la bonne gouvernance va largement au-delà de l'efficacité des institutions<sup>30</sup>. Le FMI a pour sa part remplacé sa Facilité d'ajustement structurel par une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).

Mais en réalité, cette évolution sémantique a surtout consisté à « augmenter » la première génération de réformes d'une nouvelle davantage centrée sur les dépenses sociales et la bonne gouvernance. Comme l'indique la CNUCED, « au regard du contenu des ajustements macroéconomiques et structurels au sein des DSRP, il n'y a pas eu de changement fondamental par rapport aux programmes d'ajustement structurel précédents<sup>31</sup> ». L'objectif des réformes est censé être la lutte contre la pauvreté et la promotion de la croissance. Or, la CNUCED constate que les dépenses ainsi orientées pour un soulagement à court terme de l'impact des réformes sur les pauvres détournent par la même occasion des ressources importantes qui pourraient être investies dans des politiques structurelles de renforcement des capacités productives, de création d'emploi et de répartition des richesses, ce qui constituerait une solution autrement plus durable à la pauvreté. Dans le contexte actuel, les DSRP viennent pérenniser la relation de dépendance des pays en développement envers les Institutions financières internationales et des autres donateurs bilatéraux, car ils constituent la porte d'entrée à toute relation de financement extérieur – même si l'émergence de la Chine et d'autres donateurs du Sud viennent progressivement altérer cette réalité. Le programme d'évaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale est un autre instrument qui donne une cotation aux pays selon leurs performances, jouant dès lors un rôle décisif à l'heure de leur accorder un financement. Parallèlement, il y a une série de conditions préalables aux négociations, à la réalisation d'une mission, etc, qui ne sont pas reprises comme « conditionnalités » par la Banque, étant donné qu'elles ont lieu avant la signature de l'accord. Bref, tous ces instruments, fort interconnectés entre eux, constituent un éventail de conditionnalités qui, sans être directement considérés comme telles aux yeux de la Banque mondiale et du FMI, constituent un poids de taille à gérer par les Etats.

Depuis quelques années, les institutions financières internationales reconnaissent de

<sup>30</sup> « Tout comme le développement humain dépasse largement la question de la croissance du revenu national, la gouvernance favorable au développement humain va largement au-delà de l'efficacité des institutions et des règles. (...) Elle suppose aussi de protéger les droits de l'Homme, de favoriser une participation plus large de la population aux règles et à l'élaboration des institutions qui influent sur la vie des individus et d'obtenir des résultats économiques et sociaux plus équitables. La gouvernance au service du développement (...) veille aussi à ce que les processus soient justes. (...) (Elle) doit être démocratique dans le fond et dans la forme et élaborée par et pour les individus ». PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, « Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté », 2002, pp. 51-52.

<sup>31</sup> UNCTAD, op. cit., p. 52.

plus en plus ouvertement que les politiques de libéralisation promues n'ont pas eu les résultats espérés en termes de croissance. Plus largement, elles admettent que les conditionnalités traditionnelles appliquées pendant les années 1980 et 1990 n'ont pas été un succès<sup>32</sup>. Selon les rapports des deux institutions sur les conditionnalités<sup>33</sup>, leur nombre aurait fortement diminué, passant de plus de trente dans les années 1990 à une douzaine aujourd'hui. Le domaine d'application serait aussi restreint à des aspects institutionnels qui n'entreraient plus, comme jadis, dans des considérations de politiques économiques telles que la libéralisation et les privatisations<sup>34</sup>.

Mais, selon la CNUCED<sup>35</sup>, les réformes restent basées sur la conviction que la libéralisation du marché et l'ouverture commerciale et financière permettront de résoudre les problèmes des pays en développement en augmentant leur capacité productive, en améliorant l'allocation des ressources et en accélérant leur progrès technologique. Au fil des années, les conditionnalités sont devenues plus complexes et intrusives dans des domaines de plus en plus larges. Cette intrusion s'est aggravée avec l'ajout des dernières conditionnalités relatives à la gouvernance politique et économique. En réalité, la CNUCED relève que le nombre affiché de conditionnalités dépend du degré de souplesse que l'on donne à leur définition. Elle constate qu'une définition large permet de décompter jusqu'à 165 conditionnalités en Afrique subsaharienne et jusqu'à 130 dans les autres pays en développement<sup>36</sup>. Par ailleurs, une lecture approfondie des rapports des Institutions financières internationales sur les conditionnalités montre que la libéralisation et les privatisations font encore largement partie des conditions attachées aux financements de ces institutions. Les conditionnalités macro-économiques, loin de n'être qu'un mauvais souvenir du passé, continuent d'être le principal obstacle pour les pays pauvres dans la définition et l'application de politiques de développement véritablement appropriées.

Par ailleurs, une étude sur l'utilisation des conditionnalités commandée par le gouvernement norvégien a été débattue au sein d'une conférence internationale tenue les 28 et 29 novembre 2006 à Oslo. Il en est ressorti que les conditionnalités de privatisation et de libéralisation continuent d'être trop présentes dans les programmes de la Banque mondiale et du FMI. Quant à la participation des acteurs nationaux, elle est très insuffisante par rapport à l'influence des institutions financières internationales qui reste encore trop importante. En outre, sur les privatisations, l'étude conclut que la plupart des DSRP envisagent des privatisations et quasi la moitié donnent une priorité à la libéralisation financière et à la décentralisation<sup>37</sup>. Sur 40 FRPC du FMI analysées, l'étude démontre que la privatisation est largement présente, mais qu'elle n'est pas considérée, en général, comme une condition<sup>38</sup>.

Enfin, si la Banque mondiale et le FMI font des réformes institutionnelles le pilier de leur nouvelle approche des conditionnalités, la CNUCED considère pour sa part que l'objectif de réformer des institutions n'a pas vraiment d'incidence, au moins sur le court terme, sur la croissance économique des pays en développement<sup>39</sup>.

## La conditionnalité « revisitée » de la Banque mondiale

Les critiques se faisant croissantes concernant les effets de la seconde génération de réformes, la Banque mondiale a publié en 2005 une révision de ses conditionnalités<sup>40</sup>, qui engage l'institution à respecter cinq principes de bonnes pratiques : l'appropriation des stratégies par les pays bénéficiaires ; l'harmonisation dans l'établissement d'un cadre coordonné de responsabilité mutuelle entre le gouvernement local et les acteurs financiers ; l'adaptation du cadre de responsabilité et des modalités d'appui de la Banque aux circonstances spécifiques de chaque pays ; la pertinence (criticality) consistant à ne retenir comme conditions que les actions strictement nécessaires et pertinentes pour obtenir les résultats attendus ; la transparence et la prévisibilité menant à des financements prévisibles et basés sur la performance.

Globalement, la conditionnalité revisitée de la Banque met l'accent sur une meilleure gestion et coordination des politiques, mais sans aucune remise en question de leur contenu. Par ailleurs, le champ d'application de cette révision de la conditionnalité concerne uniquement les prêts concernant les politiques de développement de la Banque mondiale, soit environ 30% de ses actions dans les pays en développement. Les prêts pour le financement de projets et de programmes étant ainsi, en principe, exclus<sup>41</sup>. En outre, selon l'analyse réalisée par l'ONG Actionaid International<sup>42</sup>, la mise en application de ces principes témoigne d'une interprétation fort restrictive de ces cinq concepts.

<sup>32</sup> World Bank, *Review of World Bank conditionality*, 2005.

<sup>33</sup> World Bank, *Review of the World Bank conditionality*, 2005 et IMF, *IMF review of the 2002 conditionality guidelines*, 2002.

<sup>34</sup> World Bank, *Good practice principles for the application of conditionality : A progress report*, November 13, 2006.

<sup>35</sup> UNCTAD, op. cit., p. 54.

<sup>36</sup> UNCTAD, op. cit., p. 54.

<sup>37</sup> BULL, Benedicte, JERVE A, Morten et SIGVALDSEN Erlend, *The World Bank and the IMF's use of conditionality to encourage privatisation and liberalisation : current issues and practices. Report prepared for the Norwegian Ministry of foreign affairs as a background for the Oslo Conditionality Conference*, November 2006, p. 16.

<sup>38</sup> BULL, Benedicte, JERVE A, Morten et SIGVALDSEN Erlend, op. cit., pp. 23-24.

<sup>39</sup> UNCTAD, op. cit., pp. 211 et 216. Selon la CNUCED, il n'y a pas une corrélation statistique entre le niveau de revenus par tête d'un pays et la qualité des indicateurs de bonne gouvernance. Il n'y a donc pas de raison d'affirmer la nécessité d'adapter toute une liste de réformes institutionnelles et de gouvernance, prescrites par l'agenda des institutions financières internationales, comme une condition nécessaire pour la croissance.

<sup>40</sup> La Banque mondiale définit la conditionnalité comme l'ensemble de conditions qui, en lien avec la politique opérationnelle de la Banque, doivent être satisfaites pour qu'elle finance un programme de développement. Dans ce sens, les conditionnalités équivalent à maintenir un cadre de politique macroéconomique adéquat, mettre en application le programme de manière jugée satisfaisante par la Banque et mettre en application des actions politiques et institutionnelles considérées comme cruciales pour atteindre les résultats attendus. Selon la Banque, seules ces conditions sont incluses dans ses accords de prêt.

<sup>41</sup> AITEC, *Conditionnalité de la banque mondiale: quelles évolutions ?*, 2005.

<sup>42</sup> Actionaid International, *What progress ? A shadow report of World Bank conditionality*, 2006.

1. L'appropriation constitue le principe fondamental de la Banque mondiale dans sa nouvelle approche. Mais la notion d'appropriation est prise dans un sens restreint. Une conception large implique un processus de dialogue politique démocratique et des négociations ouvertes et transparentes, menées au niveau national et débouchant sur l'établissement de priorités clairement définies par le pays. Mais pour la Banque, l'appropriation relève essentiellement de la volonté politique explicite d'un gouvernement de mener à bien les réformes. Dans ce sens, la définition d'un DSRP par un gouvernement et, surtout, sa mise en application sont les deux principaux instruments qui permettent à la Banque de mesurer l'appropriation par un pays des politiques de développement. Or la Banque joue un rôle majeur au stade de la définition des DSRP, étant dès le départ juge et partie, et la participation réelle des différents acteurs de la société dans la définition des DSRP a toujours été largement remise en cause. Comme le montre une enquête menée par la Banque mondiale<sup>43</sup>, la plupart (77%) des fonctionnaires des gouvernements des pays en développement estiment que cette institution a fait augmenter le nombre de politiques à appliquer dans leur pays pour l'obtention de financements, et plus de la moitié estime que le programme initial du pays a subi des modifications substantielles durant les négociations avec la Banque mondiale. Le principe d'appropriation constitue aussi pour la Banque une manière de rendre le financement plus sélectif. Les pays qui appliquent les réformes préconisées seront, en vertu de ce principe, financés plus facilement que ceux qui définissent des politiques alternatives. En outre, les analyses de l'impact sur la pauvreté et sur le social (AIPS) que mène la Banque mondiale devraient permettre de mieux connaître le contexte social particulier de chaque pays, afin d'adapter les stratégies en conséquence et garantir ainsi une meilleure appropriation. Or, selon la Banque elle-même, des questions pertinentes dévoilées par ces AIPS ne seraient pas prises en considération dans les programmes<sup>44</sup>. Cela entre en contradiction non seulement avec le sens même de l'AIPS, mais aussi avec le principe d'appropriation en soi. En outre, certains auteurs mettent en question l'AIPS, faisant allusion à la faible participation des acteurs nationaux et au fait que ces analyses sont menées principalement par la Banque mondiale elle-même ou d'autres agences de développement étrangères, au point même que « la Banque instrumentaliserait ainsi les AIPS pour cautionner ses politiques sectorielles aux dires du DFID, GTZ<sup>45</sup> et Eurodad<sup>46</sup> »<sup>47</sup>.

2. L'harmonisation comprise au sens large implique la coordination des différents acteurs du développement autour de la stratégie de développement d'un pays, y compris les parlements et la société civile, non seulement afin de limiter et rendre cohérentes les conditionnalités des différents bailleurs de fonds, mais aussi en vue de garantir une coresponsabilité de ceux-ci. Or, l'approche de la Banque mondiale se focalise principalement sur la participation des bailleurs de fonds, négligeant celle d'autres acteurs de développement. Ceci vient renforcer considérablement le poids des bailleurs de fonds dans le rapport de forces avec le gouvernement, réduisant d'autant la marge de manœuvre de ce dernier dans l'élaboration d'une stratégie qui risquerait d'aller à l'encontre des conditions, harmonisées, des premiers.

3. L'adaptation implique la promotion de certaines politiques, uniquement lorsqu'elles ont été prédéfinies et appropriées au niveau national. La révision des conditionnalités de la Banque affirme que les bailleurs de fonds ne doivent jamais utiliser les cadres de responsabilité mutuelle pour ajouter des politiques à l'agenda du gouvernement ou imposer des préférences venant de l'extérieur<sup>48</sup>. Dans ce sens, la Banque n'appuierait que des politiques déjà acceptées et adoptées par un gouvernement. Mais la question se pose quant à la véritable liberté d'un gouvernement, dépendant du financement extérieur et sans accès aux marchés financiers<sup>49</sup>, de refuser l'adoption d'une politique de privatisation, de libéralisation des prix ou de libéralisation commerciale. La révision de la Banque de 2005 présente quelques mesures sensibles telles que les privatisations ou la libéralisation commerciale comme n'étant plus d'actualité en tant que telles, mais juste sous la forme d'ajustements économiques à court terme. En réalité, elle laisse sous-entendre dans ses rapports que si ces conditions ont diminué, c'est parce que l'essentiel des privatisations et des libéralisations ont déjà été réalisées<sup>50</sup>. Quoi qu'il en soit, il est clair que la Banque continue d'agir sur ces domaines dans le nouveau cadre. Qui plus est, contrairement à l'avis de la Banque, le nombre de conditions liées à des privatisations aurait même fortement augmenté selon Eurodad. En effet, si le nombre de conditions directes de privatisations a légèrement diminué, ce sont surtout

<sup>43</sup> Actionaid, op. cit., p. 8.

<sup>44</sup> Actionaid, op. cit., p. 12.

<sup>45</sup> Agences de coopération au développement britannique et allemande respectivement.

<sup>46</sup> Réseau européen sur la dette et le développement.

<sup>47</sup> Impact, AIPS : l'analyse des impacts sur la pauvreté et sur le social. Une première revue, Avril 2006, p. 25.

<sup>48</sup> World Bank, 2005

<sup>49</sup> C'est le cas des pays les moins avancés et des pays à faibles revenus.

<sup>50</sup> AITEC, op. cit.

les réformes pour faciliter les privatisations qui ont augmenté, surtout celles liées aux services publics, dont les télécommunications et le secteur énergétique<sup>51</sup>. Dans certains cas, ces conditions ne figurent pas dans les stratégies nationales, contournant le principe d'appropriation promu par la Banque.

4. La pertinence, comprise dans le sens de l'adoption exclusive de conditions strictement nécessaires et pertinentes à la réalisation des résultats espérés, constitue le quatrième principe fondamental de la Banque mondiale. Le but étant de ne pas alourdir la liste des conditions à remplir par le pays récipiendaire. Mais la question est de savoir qui décide de la pertinence des conditions. Dans la pratique, on retrouve encore des conditions qui ne sont pas décisives ou strictement nécessaires à la réalisation d'une stratégie de développement. La Banque mondiale le reconnaît elle-même, affirmant qu'il existe encore un certain nombre de conditions dont la pertinence n'est pas significative et dont l'évaluation reste encore floue.

Mais au delà de ce problème, l'enjeu majeur est la définition même de conditionnalité. La Banque distingue globalement trois types de conditionnalités : les actions préalables, seules actions considérées comme étant véritablement obligatoires ; les éléments de déclenchement, qui permettent d'atteindre les résultats à moyen terme ; les repères ou références, qui décrivent des avancées des politiques du gouvernement dans la bonne direction. Seules les actions préalables sont des conditionnalités obligatoires, car c'est uniquement après leur accomplissement que la Banque libère les ressources et donne accès à la tranche suivante du financement. Sur la base de cette typologie, le nombre total de conditions aurait, selon la Banque mondiale, diminué de 31-35 durant les années 1990 à 12-13 en 2006<sup>52</sup>. En ce qui concerne les repères ou références, leur nombre aurait augmenté considérablement, passant de 12-16 en 1995 à 27 pour les pays à faibles revenus<sup>53</sup> en 2006<sup>54</sup>. Mais suivant la logique de la Banque dans sa définition, les éléments de déclenchement et les repères deviennent, à leur tour, des actions préalables lors d'une tranche ultérieure du programme, ce qui montre l'interrelation entre elles et, dès lors, le caractère obligatoire en dernière instance des trois catégories de conditionnalités. Ainsi, selon d'autres calculs qui tiennent compte de cet aspect, le nombre de conditions serait beaucoup plus élevé et continuerait d'augmenter, passant en moyenne de 48 conditions par prêt à 67 entre 2002 et 2005 selon les analyses d'Eurodad<sup>55</sup>. Sur les vingt pays analysés, plus de la moitié auraient au moins 50 conditions. Dans certains cas, comme l'Ouganda, le chiffre monte à 197 conditions, pour 107 au Nicaragua ou 103 au Rwanda. Par ailleurs, il existe dans certains cas un recouvrement entre les conditions de la Banque mondiale et celles du FMI, mettant en évidence l'absence de coordination entre les deux institutions. Selon Eurodad, 25% avaient les mêmes conditions de privatisation, concernant notamment le secteur bancaire, dans les programmes de la Banque et du FMI<sup>56</sup>. Mais ce recouvrement peut aussi laisser penser que le but est d'augmenter les possibilités de leur application.

<sup>51</sup> Eurodad, « *World Bank and IMF conditionality : a development injustice* », 2006, p. 13.

<sup>52</sup> World Bank, 2006.

<sup>53</sup> C'est un groupe de 81 pays pauvres éligibles aux prêts concessionnels de l'AID de la Banque mondiale.

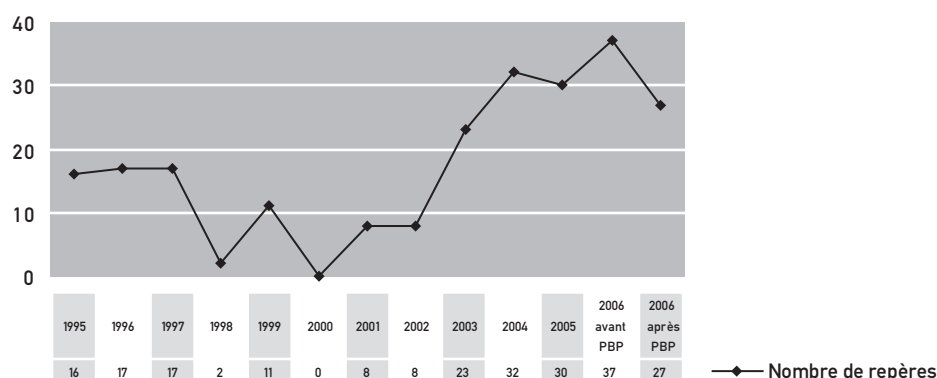
<sup>54</sup> World Bank, 2006.

<sup>55</sup> Eurodad, op. cit., pp. 8-9.

<sup>56</sup> Eurodad, op. cit., p. 23.

<sup>57</sup> La Banque montre une diminution du nombre de repères à partir de 2006, après l'application des principes de bonnes pratiques (PBP).

### Evolution du nombre de conditions de repères dans les pays à faibles revenus, selon la Banque mondiale



Source : Banque mondiale, 2006<sup>57</sup>

5. La transparence et la prévisibilité devraient être en application tout au long du processus, de la définition des conditions à la mise en application, en passant par la négociation à travers un processus ouvert et accessible aux différents acteurs de développement. Or ce n'est pas le cas. Les pratiques actuelles de la Banque font que généralement le public est informé des conditions seulement une fois qu'elles ont été adoptées. En outre, la vision de transparence et de prévisibilité est aussi très restrictive, se focalisant principalement sur la réalisation d'une révision régulière dans le cadre de l'évaluation budgétaire du pays, afin de permettre une meilleure prévisibilité du financement<sup>58</sup>. Mais cette prévisibilité continue de largement faire défaut, du moins dans le court terme, ce qui pose de sérieux problèmes aux pays récipiendaires qui doivent encore subir des retards allant jusqu'à six mois pour l'obtention de leur financement<sup>59</sup>.

En conclusion, outre les limites de ces principes tels qu'ils sont conçus par la Banque mondiale, le seul service de la Banque à avoir intégré ces principes est celui de la politique opérationnelle, dont l'influence est très limitée. Cela révèle non seulement l'absence de priorité donnée par la Banque à l'articulation de ces principes dans sa stratégie globale, mais aussi d'un certain degré d'incompatibilité entre les principes promus et les actions réellement menées par la Banque. Selon certains fonctionnaires de la Banque mondiale, cette révision serait juste une nouvelle contribution au débat, sans aucune obligation de l'intégrer totalement dans les réformes. De même, ils estiment que malgré les nouveaux messages sur la conditionnalité, il y aurait toujours, par la structure même de l'institution, une pression pour faire entrer des questions spécifiques dans les programmes de conditionnalités<sup>60</sup>.

Quant au FMI, dans ses prêts rebaptisés « Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance », il utilise globalement deux types de conditions : quantitatives (qui impliquent des réformes macroéconomiques comme la réduction du déficit public) et structurelles (qui entrent dans le domaine législatif et institutionnel, comme la libéralisation des prix, du commerce ou les privatisations). Les directives du rapport du FMI sur les conditionnalités vont dans le sens d'une réduction du nombre de conditions ainsi que d'une plus grande appropriation par les pays bénéficiaires. Concrètement, il s'agit de cinq lignes directrices : l'appropriation des politiques au niveau national, la parcimonie dans l'application des conditions, la clarté dans leur définition, la coordination avec d'autres institutions multilatérales et l'adaptation des conditions aux circonstances du pays. Mais les résultats qui ressortent varient selon les sources. Si l'autoévaluation officielle du FMI de 2005 révèle une évolution positive, lorsque l'on définit les conditions de manière plus large, les résultats vont dans le sens opposé. Selon Eurodad, la moyenne des conditions structurelles du FMI reste fort élevée, avec onze conditions par programme. Des pays comme le Nicaragua auraient vingt-cinq conditions structurelles en 2004, le Burkina Faso quatorze en 2005 et le Bénin et le Niger treize pour 2005 et 2006<sup>61</sup>. En définitive, plus de la moitié de ces conditions structurelles concernent les privatisations<sup>62</sup> et le FMI n'a pas modifié le cadre macroéconomique de ses réformes. Contrairement à l'optimisme de la Banque dans son évaluation<sup>63</sup>, le FMI reste plus mitigé et reconnaît que lorsqu'il s'agit de politiques macro-économiques, le débat public est très restreint et les DSRP ne sont pas suffisamment prises en compte. Il affirme également qu'il existe un dilemme entre le respect des priorités de la politique nationale et l'adoption des politiques économiques « orthodoxes »<sup>64</sup>.

## Quelles perspectives ?

Depuis 2005, suite aux résultats mitigés en matière de réduction de la pauvreté, certains pays donateurs ont commencé à montrer plus fermement une opposition aux conditionnalités de libéralisation et de privatisation soutenues par les institutions financières internationales.

Lors de l'Assemblée générale de la Banque mondiale et du FMI, tenues à Singapour en septembre 2006, Hilary Benn, Secrétaire d'Etat au développement international du Royaume-Uni a annoncé retirer 50 millions de livres de la contribution britannique à la Banque si elle continuait d'appliquer les conditionnalités liées à la libéralisation commerciale et aux privatisations. Si une telle annonce, dans la ligne d'une campagne menée par des ONG britanniques, peut être considérée comme symbolique, elle n'en est pas moins révélatrice d'une remise en question croissante de ce type de conditionnalités et une preuve solide qu'elles sont encore trop présentes au sein de la Banque. Dans le même esprit, la Norvège, l'un des seuls pays donateurs à respecter l'engagement de

<sup>58</sup> World Bank, 2006.

<sup>59</sup> Actionaid, op. cit., p. 18.

<sup>60</sup> Actionaid, op. cit., p. 20.

<sup>61</sup> Eurodad, op. cit., p. 18.

<sup>62</sup> BULL Benedicte, JERVE A. Morten et SIGVALDSEN Erlend, op. cit., p. 22.

<sup>63</sup> L'évaluation conclut que l'utilisation actuelle des nouvelles conditionnalités de la Banque s'inscrit largement dans le respect de ces cinq principes, même si des progrès peuvent encore être faits, entre autres la réalisation de davantage de recherches analytiques ; la réduction des conditions dans les politiques sensibles si le niveau d'appropriation est fragile ; la limitation des doublons avec les conditions du FMI ; la réduction des actions de repère. World Bank, 2006.

<sup>64</sup> BULL Benedicte, JERVE A. Morten et SIGVALDSEN Erlend, op. cit., pp. 20-21.



consacrer au moins 0,7% de son PNB en aide au développement, a annulé 80 millions de dollars de dettes envers l'Équateur, l'Égypte, la Jamaïque, le Pérou et la Sierra Leone en reconnaissant le caractère illégitime de celles-ci, ainsi que sa coresponsabilité en tant que créancier. Ceci constitue une avancée incontestable dans le débat sur la dette des pays en développement, dont une bonne partie est illégitime. La Norvège a également posé le débat de la « dette odieuse » au sein des Institutions financières internationales, alors que cette question a depuis longtemps été évitée par les bailleurs.

Ces deux exemples constituent un premier pas, encore trop timide, vers une remise en cause des conditionnalités. Mais si certains bailleurs ont admis les effets négatifs des conditionnalités « traditionnelles », le changement opéré s'est essentiellement limité à une reformulation rhétorique.

Selon la Banque mondiale elle-même, sa nouvelle approche des conditionnalités ne constitue pas encore un nouveau modèle<sup>65</sup>. Un changement fondamental est dès lors indispensable si on veut éviter de reproduire, dans quelques années, un nouveau constat d'échec. Car s'il est vrai que l'argument sur la corruption permet aux bailleurs de fonds de continuer à défendre la nécessité de garder des conditionnalités, même « positives », la question de fond est de rendre aux pays des marges de manœuvre suffisantes pour la mise en œuvre de stratégies de développement véritablement appropriées. Dans ce sens, beaucoup reste à faire. Si la CNUCED XI a adopté en 2004 un « Consensus de Sao Paulo » qui reconnaît l'importance de garder un équilibre entre l'espace politique national et les engagements internationaux, elle constate dans le même temps que le système multilatéral ne semble pas aller dans cette direction<sup>66</sup>.

L'émergence de nouveaux bailleurs de fonds qui, comme la Chine, proposent des financements inconditionnels aux pays pauvres est perçue comme un danger par les bailleurs traditionnels. Parallèlement, de plus en plus de pays émergents sont en train de couper les liens avec les Institutions financières internationales en remboursant leurs dettes de manière anticipée. Ce nouveau contexte pourrait servir de levier pour déclencher un véritable changement de cap en matière de conditionnalités. Limiter les conditions à des aspects strictement fiduciaires est un premier pas nécessaire, mais insuffisant. Le changement du bâton par la carotte pourrait constituer une piste alternative à la logique actuelle qui mériterait d'être explorée, en accordant des incitants permettant des financements additionnels au lieu d'imposer des conditions restrictives et couper ou retarder les financements si elles ne sont pas remplies, avec toutes les conséquences que cela implique sur le plan économique et social. Seuls des critères objectifs définis par les populations locales et garantissant le respect des libertés et des droits humains fondamentaux, comme la ratification de traités internationaux ou la séparation des pouvoirs, semblent légitimes. La coalition Jubilé Sud prône par exemple « la réorientation des fonds publics libérés par le service de la dette vers les services essentiels tels que la santé, l'éducation et l'habitat, ainsi que des programmes sociaux qui visent à promouvoir l'égalité et le développement durable (la réforme agraire et le développement rural par exemple) »<sup>67</sup>. Cela implique en définitive de remettre les institutions financières internationales à leur place et de limiter leur rôle à la régulation du système financier international et au financement des biens publics mondiaux.

Les chefs d'Etat du G8, principaux décideurs aux institutions financières internationales, se référant à l'Afrique, rappelaient en juillet 2005 à Gleneagles, que « 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 »<sup>68</sup>. Mais au regard de l'évolution des conditionnalités et faute d'un tournant dans la logique actuelle, cette affirmation risque de rester perpétuellement au stade du beau discours ou, pire encore, devenir une blague de mauvais goût.

<sup>65</sup> The approach to conditionality has shifted away from the old model of the 1980s, but has not yet settled a new one. World Bank, *Conditionality revisited, Concepts, experiences and lessons*, 2005.

<sup>66</sup> UNCTAD, op. cit., p. 219.

<sup>67</sup> Jubilé Sud, *Déclaration du Sommet Sud-Sud*, Gauteng, novembre 1999.

<sup>68</sup> Déclaration du G8 sur l'Afrique, *L'Afrique, une occasion historique*, Point 31.

# CONTRIBUTIONS ET TEXTES DES INTERVENANTS

# Sélectivité : le facteur politique

*Christian Chavagneux* Rédacteur en chef adjoint d'*Alternatives Economiques*<sup>69</sup>

On peut être en faveur de la sélectivité, mais pas de n'importe laquelle.

1. Le contexte : le retour du politique dans les pratiques d'aide
2. Une défense du principe de sélectivité
3. Une critique de sa mise en œuvre actuelle
4. Quelques propositions

## 1. Le contexte : le retour du politique

<sup>69</sup> Texte rédigé par Amélie Canonne à partir des notes préparatoires de Christian Chavagneux.

<sup>70</sup> J. Coussy, « L'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives », in *L'Economie politique*, n°30, 2<sup>e</sup> trimestre 2006, Paris ; J. Coussy, « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », in *L'Economie politique*, n°32, 4<sup>e</sup> trimestre 2006, Paris.

Au sortir de la 2<sup>de</sup> Guerre mondiale on observe qu'une séparation stricte entre politique et économie marque l'architecture institutionnelle internationale.

D'un côté, les Nations Unies, et plus particulièrement le Conseil de sécurité, servent à définir et à gérer l'action politique internationale légitime. D'un autre côté, aux institutions de Bretton Woods le soin d'apporter des solutions pragmatiques à une économie internationale ne posant que des questions techniques, dégagées des conflits politiques, et auxquelles un savoir économique rationnel peut apporter les réponses nécessaires.

Raisons pour lesquelles la séparation entre l'économique et le politique est inscrite dans les statuts des deux organisations, implicitement pour le FMI, explicitement pour la Banque (section 5b de l'article III ; section 10 de l'article IV : interdiction de toute activité politique).

L'histoire montre que la frontière entre interventions économiques et politiques a quand même été bien loin d'être étanche !

Les pressions budgétaires, les évaluations des actions passées, les échecs de la mise en œuvre des réformes libérales et les évolutions historiques (telles qu'en Asie) ont nourri une remise en cause de l'hypothèse de base selon laquelle il était possible de séparer l'économique, le politique et le social quand on fait de l'aide au développement.

Jean Coussy, dans *L'Economie politique*<sup>70</sup>, a montré comment cette remise en cause a été progressive, comment les Institutions de Bretton Woods ont d'abord essayé de faire de la résistance idéologique, mais le résultat est là : en 2005, la Banque mondiale produit un rapport dans lequel elle a demandé à une douzaine de ses représentants locaux dans les pays du Sud de s'exprimer sur les problèmes qu'ils ont le plus souvent rencontrés dans l'exercice de leur métier d'apporteurs d'aide. Conclusion :

- L'une des principales déceptions exprimées est celle de l'incapacité de la Banque à prendre en compte les questions politiques ;

- l'un d'entre eux indique même que : « notre fréquente naïveté face aux questions d'économie politique nous a conduit à l'incapacité d'inclure systématiquement les réalités politiques dans l'équation économique ». Et il s'en plaint !

Voilà le contexte : une aide purement économique, qui ne tient pas compte de l'économie politique des pays dans lesquels elle s'inscrit est inefficace.

Comment faire pour la rendre plus efficace ?

## 2. Le principe de la sélectivité

Ce n'est donc pas un hasard si le principe de la sélectivité est né dans cette période. Il consiste justement à affirmer que l'économie ne suffit pas et qu'une aide efficace doit tenir compte d'autres critères liés à la « gouvernance » des pays.

Or, depuis qu'il a été avancé sur le devant de la scène à la fin des années 1990, il a été contesté, par les économistes, à partir, me semble-t-il, de mauvaises raisons.

En voici 6 :

I -

- Les pro-sélectivité disent : l'aide distribuée n'importe comment n'a pas d'impact sur la croissance, donc mieux vaut la distribuer aux plus méritants.
- Les anti sélectivité répondent avec deux arguments, mais qui sont contradictoires l'un avec l'autre :

Dans le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) n°62 sur la France et l'aide publique au développement, on lit que demander de réserver l'aide aux plus méritants suppose que l'aide n'a pas d'influence sur les politiques suivies, ce qui est faux : l'aide soutient la croissance de tous, affirme le rapport.

De son côté, William Easterly, autre partisan du refus de la sélectivité, prend la liste des pays méritants de la BM et trouve que l'aide ne soutient pas leur croissance.

Soit l'aide a un effet sur la croissance, y compris chez les moins méritants ; soit elle n'a pas d'effet, y compris chez les plus méritants, mais mettez-vous d'accord !

II – Toujours dans le rapport du CAE (p. 21), on lit que « toutes choses égales par ailleurs, mieux vaut apporter de l'aide aux pays les plus vulnérables aux chocs exogènes, économiques, climatiques, etc. qu'à ceux qui savent mieux résister ».

Bien sûr, mais le problème c'est que toutes les choses ne sont pas égales par ailleurs : il y a des pays dont la configuration politique interne est telle que les dirigeants n'ont rien à faire de réduire la vulnérabilité de leur économie ou d'utiliser l'aide pour gérer les conséquences de la vulnérabilité. Le nier, c'est nier le problème de départ de comment on fait face à des pays qui ont des comportements différents face à l'aide.

III - Si on retire l'aide aux leaders inefficaces dans le soutien à leurs populations, elles seront doublement pénalisées : par des mauvais leaders et par la suppression de l'aide. Par définition, les mauvais leaders sont ceux qui n'utilisent pas l'aide efficacement pour aider les populations : elles sont déjà victimes de la double peine, ce n'est pas la sélectivité qui la met en œuvre. C'est ne rien faire par rapport à cela qui est inacceptable

IV – Dans le rapport du CAE (p. 34), il est écrit que c'est un point de vue technique qui l'emporte lorsque la qualité de la gouvernance et des politiques économiques est retenue comme critère de choix. C'est tout l'inverse : c'est la prise en compte des différenciations politiques, des différentes d'économie politique que permet la sélectivité.

V – « Ce n'est pas parce que vous retirez l'aide à un pays qu'il devient vertueux. » D'abord ce n'est pas si sûr ; en revanche je suis sûr que le fait de continuer à lui en donner non plus, l'histoire le montre.

VI – « Mais Monsieur, ce n'est pas moral / éthique de refuser l'égalité des chances en aidant ceux qui sont dans le bon pays et pas les autres » : ce n'est pas la sélectivité qui ne fait rien pour les pauvres des pays à mauvais leaders, ce sont les leaders !

Il me semble que les oppositions de principe ne tiennent pas la route. Mais, il me semble que les pratiques actuelles de la sélectivité non plus.

### 3. Une critique de la mise en œuvre actuelle

La sélectivité est en place chez de nombreux donateurs.

Le CPIA de la Banque mondiale :

- 4 groupes de critères, 16 critères : politique économique / politiques structurelles (Commerce, finance, business) / Inclusion sociale (genre, capital humain, environnement...) / Gestion publique (droits de propriétés, qualité de l'administration...);

- Indicateur statique : on juge sur l'année, pas sur les évolutions ;

- Approche « One size fits all » : tous les pays jugés à la même enseigne comme s'ils en étaient tous à leur même niveau de développement, comme s'ils avaient la même histoire, etc., comme s'ils étaient uniformes ;
- Un modèle implicite qui fait que si les 16 critères, qui sont des critères intermédiaires, sont bien notés alors le pays ne peut qu'avoir des bons résultats, ce qui est loin d'être évident ;
- Surtout : les critères ne répondent pas au problème posé. Ils s'appuient sur un modèle économique libéral mâtiné de compassion sociale jugé comme pertinent pour mesurer la qualité de la gouvernance d'un pays, ramenée à sa capacité *a priori* à mettre en œuvre un modèle tout fait.

Le Millenium Challenge Corporation, de ce point de vue est plus ouvert :

- Rappel : 16 grands critères (chacun est mesuré par plusieurs indicateurs) aussi : mais on y trouve des critères plus explicitement politiques comme un indicateur de libertés civiles, un de droits politiques, etc., mais pour le reste il est assez proche du CPIA, avec des différences, mais le but est de mesurer la capacité du pays à promouvoir la liberté économique.
- On en reste à une approche quantitative et « one size fits all ».

#### 4. Quelques propositions

La sélectivité doit être l'instrument qui permettra de déterminer dans quelle mesure tel ou tel pays est dans une configuration qui peut l'amener ou non à utiliser l'aide qu'il reçoit pour favoriser le développement. Seule une approche associant des compétences diverses (anthropologie, sociologie, histoire, science politique, économie,...) peut permettre d'en juger.

Seul ce type d'analyse complexe peut permettre de sortir d'un prêt-à-penser qui consiste à croire en un modèle politico-économique idéal et universel que les institutions internationales auraient pour mission de faire entrer de force partout dans le monde. Seul ce type d'analyse complexe peut permettre de savoir quel acteur est le plus crédible, et doit être favorisé dans tel ou tel pays, du secteur privé ou du secteur public,

- si un déficit budgétaire est le résultat des errements de la politique économique ou le gage d'un soutien social aux réformes,
- si un coup d'Etat est la n-ième tentative d'accaparement du gâteau national ou le premier pas d'une reconstruction sérieuse du politique dans un pays où l'Etat a perdu depuis longtemps toute légitimité.

Ni la Banque mondiale, ni a fortiori le FMI, ni les bilatéraux ne disposent aujourd'hui des moyens intellectuels leur permettant d'assurer ce que serait un jugement politique sérieux, tel qu'il vient d'être exposé.

Afin d'établir un tel diagnostic de la situation, la Banque mondiale devrait orienter une partie de ses ressources vers le recrutement de nouvelles compétences pour proposer un diagnostic qui ne doit pas se limiter à un bilan politique du gouvernement en place mais doit également reposer sur l'écoute et le jugement des oppositions, du secteur privé et de la société civile et de la façon dont cette économie politique évolue.

Sur ces bases, la mise en œuvre d'une intervention politique fondant une politique de sélectivité pourrait prendre la forme d'un « contrat de démocratie » (Koulaïmah-Gabriel, 1998) entre l'organisation internationale et les gouvernements nationaux, qui reposerait sur quatre piliers :

- un jugement global de la situation économique, politique et sociale du pays dans son ensemble, à partir d'une appréciation de sa situation actuelle au regard de sa trajectoire en longue période,

- un jugement porté au niveau multilatéral. Les experts des bailleurs de fonds bilatéraux, ceux de la société civile, pourraient apporter leurs analyses mais le label final doit émaner de l'instance multilatérale,

- le principe du contrat ne peut s'appuyer que sur une conditionnalité de résultats et non pas de moyens. Il n'existe aucune best practice, aucun modèle idéal de la bonne marche conjointe des réformes économiques et politiques. Chaque situation doit être appréciée localement par rapport à sa propre histoire. Dans ces conditions, la surveillance politique ne peut s'exercer que sur les résultats,

- une clarification *ex ante* des modalités de suspension de l'aide en cas d'évolutions jugées non conforme au contrat, et tenant compte des besoins des populations les plus défavorisées qui pourraient continuer à recevoir un soutien international temporaire passant par les ONG.

Seule cette sélectivité là répond aux problèmes qui ont fait naître le besoin d'en parler.

# LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS DANS LE DOCUMENT

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BM	Banque mondiale
CAE	Conseil d'analyse économique
C2D	Contrat de désendettement-développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CNCD	Centre national de coopération pour le développement
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (sigle anglais équivalent : UNCTAD)
CPIA	Country policy and institutional assessment (sigle français équivalent : EPIN)
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EURAC	Réseau européen pour l'Afrique Centrale
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
IFI	Institutions financières internationales
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PPTÉ	Initiative Pays pauvres très endettés
PRGF	Poverty reduction and growth Facility (Sigle français équivalent : FRPC, Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance)
PSIA	Poverty and social impact analysis (sigle français équivalent : AIPS)
PSRP	Programme stratégique de réduction de la pauvreté
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages, rapports et articles cités

Actionaid International, *What progress ? A shadow report of World Bank conditionality*, 2006.

AITEC, « Conditionnalité de la banque mondiale: quelles évolutions? », 2005.

World Bank, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why, A World Bank Policy Research Report*, Published for the World Bank, Oxford University Press, New York, 11-1998.

BULL Benedicte, JERVE A. Morten et SIGVALDSEN Erlend, *The World Bank and the IMF's use of conditionality to encourage privatisation and liberalisation : current issues and practices*. Report prepared for the Norwegian Ministry of foreign affairs as a background for the Oslo Conditionality Conference, November 2006.

CANO Tamayo Xavier, *Enterrer le Consensus de Washington*, 12 Décembre 2003.

COUSSY J., « L'économie politique à la Banque mondiale: la fin des exclusives », in *L'Economie politique*, n°30, 2<sup>e</sup> trimestre 2006, Paris.

COUSSY J., « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », in *L'Economie politique*, n°32, 4<sup>e</sup> trimestre 2006, Paris.

Eurodad, *World Bank and IMF conditionality : a development injustice*, 2006.

IMF, *IMF review of the 2002 conditionality guidelines*, 2002.

Impact, *AIPS : l'analyse des impacts sur la pauvreté et sur le social. Une première revue*, Avril 2006.

STIGLITZ J., *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

UNCTAD, *Trade and development report 2006, Global partnership and national policies for development*, 2006.

UNDP, *Rapport mondial sur le développement humain 2002, Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, 2002.

World Bank, *Good practice principles for the application of conditionality : A progress report*, November 13, 2006.

World Bank, *Review of World Bank conditionality*, 2005.

World Bank, *Conditionality revisited, Concepts, experiences and lessons*, 2005.

## Quelques références complémentaires

Actionaid, *Confronting the Contradictions, the IMF wage bill caps and the case for teachers*, Avril 2007.

Altermondes, « Le Sud a-t-il réellement besoin de l'aide du Nord », Dossier, n. °8, déc. 2006, Paris.

Biagiotti I., « L'aide américaine au Kenya et l'apprentissage des conditionnalités politiques », in *L'Afrique Politique 1999*, Centre d'Etude d'Afrique Noire, Karthala, Paris, 1999.

CANONNE A., « Vers un FMI sous ajustement structurel », Document de travail, AITEC, Paris, 2007.

Center for Global Development, *Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action*, Juin 2007.

IMF, *Evaluation of structural conditionality in IMF - supported programs*, Washington, 2005.

IMF, *The IMF and Aid to Sub Saharan Africa*, Evaluation Report, Independent Evaluation Office of the IMF, Mars 2007.

L. Hayes, *Open on impact? Slow progress in World Bank and IMF poverty analysis*, Eurodad, Christian Aid, Save the Children Fund UK et Trocaire, 2005.

Plate-forme Dette et développement, *Rapport 2005-2006 « La loi des créanciers contre le droit des citoyens »*, Paris, 2006.

DAVIRON B., GIORDANO T., TUBIANA L., *Pour un contrat social mondial*, IDDRI, Paris, 2005.

WOOD A, *Tightening the leash or loosening the strings? The status of HIPC conditionality in 2006*, Jubilee Debt Campaign, 2006.



