

Chapitre 1

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les raisons d'être de la conditionnalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les différents types de conditionnalité

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

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

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

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

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

Encadré 1.1. La conditionnalité du FMI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Justice dans l'exercice du pouvoir :

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

Investissement dans le capital humain :

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

Promotion de la liberté économique :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Collier (2006).

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

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

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

Notes

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



Extrait de :

Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis

A Critical Review

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264075528-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Introduction », dans *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis : A Critical Review*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264075542-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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