



La fin de la conditionnalité des politiques ?

par Andrew Mold et Felix Zimmermann, Centre de développement de l'OCDE

- ◆ La notion d'« appropriation » locale des politiques de développement a fait son chemin dans la communauté des bailleurs. Pourtant, avec les niveaux actuels de conditionnalité, cette appropriation n'a guère de chance de se conforter.
- ◆ De puissantes raisons militent encore pour le maintien d'une forme de conditionnalité de l'aide, même si l'on sait que *la conditionnalité des politiques* est plutôt inefficace et souvent contreproductive.
- ◆ Les bailleurs qui continueront à imposer des conditions risquent vite de se retrouver marginalisés – de nombreux pays en développement trouvant des sources alternatives de financement, publiques et privées, moins exigeantes.

Trois langues officielles seront parlées le mois prochain à Accra, lors du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : l'anglais, l'espagnol et le français. Mais les participants devront aussi maîtriser le nouveau lexique de l'aide, avec les concepts d'« appropriation » et d'« harmonisation » consacrés en 2005 par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Heureusement, le changement n'est pas uniquement sémantique puisque, en fait, les bailleurs et les bénéficiaires s'efforcent sincèrement de réévaluer les modalités de délivrance de l'aide pour mieux lutter contre la pauvreté. L'« appropriation » implique que les pays bénéficiaires ont besoin de davantage d'espace pour décider de leurs politiques de développement. L'« harmonisation » signifie que les bailleurs doivent mieux coordonner leurs efforts pour réduire les coûts et les doublons inutiles.

Un concept, plus ancien mais toujours aussi controversé, figure encore dans ce nouveau lexique de l'aide : la « conditionnalité ». La communauté des bailleurs préfère désormais parler d'« appropriation », mais il s'agit bien de la même chose puisque l'appropriation est impossible si la conditionnalité n'est pas assouplie. Dans la pratique, les bailleurs éprouvent encore le besoin de lier leur aide, pour en assurer une utilisation optimale. Quant aux pays bénéficiaires, ils préféreraient – et c'est logique – une aide totalement déliée.

L'ambiguïté de la déclaration de Paris vis-à-vis de la conditionnalité n'a donc rien de surprenant : les bailleurs s'engagent (paragraphe 16) à baser « autant que possible » leurs conditionnalités sur les priorités des

pays bénéficiaires. Toute exception devra être « dûment justifiée » et les partenaires devront mettre en place un ensemble « raisonnable » d'indicateurs auxquels l'aide pourra être liée. Difficile d'être plus évasif !

Le problème, c'est que la fixation de conditions va à l'encontre de l'appropriation – un principe de l'efficacité de l'aide qui a fait son apparition après le constat de l'inefficacité des tentatives précédentes pour imposer des politiques de l'extérieur. La plupart des experts reconnaissent désormais l'échec des programmes d'ajustement structurel imposés par les bailleurs dans les années 1980 et 1990 pour inciter les pays en développement à réformer leur économie.

L'échec de la conditionnalité des politiques en la matière tient à plusieurs raisons.

Tout d'abord, les bailleurs ne l'ont pas appliquée de manière cohérente : alors que certains pays se voyaient imposer de force des mesures, d'autres, qui n'en faisaient qu'à leur tête, ont continué à bénéficier de généreuses allocations. Cette inégalité de traitement s'explique probablement par des considérations politiques qui, le plus souvent, ne sont pas prises en compte lors des négociations officielles des accords d'aide. Il n'est pas rare qu'une intervention des ministères du Commerce ou des Affaires étrangères fragilise les relations des agences bilatérales avec les administrations des pays bénéficiaires¹. Très vite, celles-ci souffrent d'un déficit de crédibilité qui réduit à néant la raison d'être des conditions.

1. Voir notamment les exemples cités par Lancaster, C. (2007), *Foreign Aid – Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago.

Autre difficulté : même quand elle est correctement appliquée, la conditionnalité des politiques sape les structures de responsabilité locales. Certains bailleurs sont convaincus que les conditions aident les gouvernements à faire passer en force des réformes urgentes, sans véritable appui local. La conditionnalité sert alors de bouc émissaire à des gouvernements qui veulent éviter un débat national sur des mesures impopulaires. Dès lors, ils ne sont plus responsables devant leurs citoyens mais devant les bailleurs.

Enfin, on peut légitimement s'interroger sur l'aptitude des bailleurs de fonds à savoir quelles politiques de développement adopter. Leur méconnaissance des contextes locaux au moment de négocier les priorités politiques leur a souvent valu des critiques. La plupart des économistes admettent aujourd'hui que la tactique de l'inventaire à la Prévert appliquée à la politique économique et dont le consensus de Washington est l'incarnation parfaite était le plus souvent inadaptée – alors même que l'ordonnement de la réforme est la clé de son succès. Rodrik appelle à une approche plus pragmatique, d'adaptation de la politique économique aux circonstances locales et de réflexion poussée sur les avantages respectifs de différentes options². Les décisions qui en résultent ne correspondront pas forcément au meilleur choix des économistes mais elles auront le mérite de garantir la réussite des réformes.

2. Rodrik, D. (2007), *One Economics Many Recipes – Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

L'abandon de la conditionnalité des politiques ne signifie bien entendu pas que les pays en développement ont carte blanche. Les bailleurs exigent à bon droit transparence et bonnes pratiques fiduciaires pour éviter tout détournement des fonds alloués. De même, ils doivent attendre des pays bénéficiaires le respect des règles internationales en matière de droits de l'homme. Enfin, ils peuvent réclamer un certain degré d'assurance qualité : s'ils ne voient pas les résultats concrets de l'aide en matière de développement, les contribuables des pays de l'OCDE arrêteront de soutenir ces programmes.

C'est pourquoi certains bailleurs commencent à lier leur aide à la réalisation de résultats préalablement fixés, le choix des politiques revenant aux pays bénéficiaires. Ces conditions attachées aux performances n'ont pas encore été éprouvées et ne vont pas sans risques : les catastrophes naturelles ou les crises économiques peuvent faire perdre le contrôle d'un pays. Ces risques pourraient néanmoins être pris en compte dans les clauses de sauvegarde des contrats d'aide.

Quoi qu'il en soit, les bailleurs de fonds qui continueront à imposer des conditions risquent vite de se retrouver marginalisés – de nombreux pays en développement mobilisant des sources alternatives de financement, publiques et privées, moins exigeantes. S'ils veulent vraiment assurer leur développement, ces pays profiteront de cette absence de conditions pour concevoir des politiques « maison » novatrices et efficaces. Espérons que c'est bien leur intention.