

« Conditionnalité » et « appropriation » de l'aide : quelles contradictions ?¹

Antonio Tujan Jr. et Wim De Ceukelaire²

La déclaration de Paris met l'impératif de l'« appropriation » au centre des stratégies de développement. Pour autant, elle ne questionne pas la place de la conditionnalité dans les programmes d'aide, malgré le constat que celle-ci biaise les choix de développement et brouille la relation entre gouvernements aidés et électeurs. Le « fétichisme de la conditionnalité » est le principal obstacle à une réforme en profondeur du régime de l'aide.

Moins d'un siècle après sa création, le système (ou plutôt le « non-système ») de l'aide doit affronter d'énormes défis. Face aux objectifs de la déclaration du Millénaire de l'ONU en matière de réduction de la pauvreté et d'augmentation de l'aide, tout le monde s'accorde aujourd'hui sur la nécessité de réformer en profondeur le régime de l'aide. En effet, ce non-système est de plus en plus chaotique. Il compte désormais vingt-trois donateurs bilatéraux, plusieurs institutions d'aide multilatérales et autres fonds mondiaux,

1. Ce texte présente une synthèse des principaux points relatifs à la conditionnalité et à l'appropriation présentés dans les articles « Primer on Development and Aid Effectiveness », IBON International, 2007 et « Southern Voices on Conditionality and Ownership : Towards Achieving Authentic National Ownership », rédigé par Antonio Tujan en vue de l'atelier du Forum on the Future of Aid intitulé « Promoting Ownership and Reforming Conditionality », 18-20 février 2008.

2. Antonio Tujan Jr. est sociologue, fondateur et directeur du centre de recherche, de formation et d'édition IBON (Manille, Philippines), président du Asia Pacific Research Network et de l'International Management Committee of the Reality of Aid Network. Wim De Ceukelaire est cofondateur d'IBON Europe, antenne Nord de cette organisation du Sud.

ainsi qu'une multitude de fondations privées et d'organisations non gouvernementales.

Les canaux par lesquels transitent les aides sont par conséquent de plus en plus fragmentés, et l'émergence de nouveaux donateurs non-CAD³ – tels que les BRIC (appellation désignant le Brésil, l'Inde et la Chine, mais aussi le Venezuela, la Thaïlande et l'Afrique du Sud) et les fondations privées – accentue la complexité du tableau et hypothèque les maigres efforts de réforme consentis. L'arrivée de ces nouveaux acteurs met l'architecture actuelle de l'aide à l'épreuve, ainsi que les initiatives qui visent à la réformer.

Cette situation met en évidence l'urgence de la réforme dans le sens d'une plus grande efficacité, dans le but de répondre aux nombreuses critiques et revendications en matière de gestion de l'aide et de gouvernance et d'obtenir des résultats en termes de développement pour les pauvres. La déclaration de Paris (DP) est l'initiative la plus ambitieuse et la plus exhaustive dans le sens de cette réforme. Sa mise en œuvre sera évaluée lors du troisième Forum de haut niveau du CAD qui se tiendra à Accra en septembre 2008.

L'appropriation et la conditionnalité sont les deux principaux enjeux en matière d'efficacité de l'aide - l'appropriation étant l'élément clé du développement et les conditions imposées par les donateurs faisant obstacle à cette appropriation. Pour mieux comprendre la logique des partenariats en matière de développement et faire progresser les réformes en matière d'efficacité de l'aide, il importe d'interroger les questions de l'appropriation et de la conditionnalité au départ du contexte de développement propre au Sud et de prendre les conditions et les besoins des populations pauvres comme point de départ et comme finalité de toute action.

Les points de vue du Sud sur les questions de l'appropriation et de la conditionnalité se concentrent assez naturellement sur le problème plus global des déséquilibres de pouvoir qui traversent l'ensemble du système de la coopération au développement. Le présent article analysera ces aspects de contexte pour ensuite avancer des recommandations politiques visant à favoriser une appropriation nationale authentique des processus de développement.

3. Le CAD (Comité d'aide au développement) est la principale instance chargée à l'OCDE des questions relatives à la coopération avec les pays en développement.

Comprendre l'appropriation

L'appropriation est le premier des cinq grands thèmes de la déclaration de Paris, le sommet d'une pyramide conceptuelle dont les autres niveaux sont l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Elle figure en première position, car l'expérience montre que l'aide n'est jamais aussi efficace que quand elle appuie les efforts de développement propres aux pays, les politiques qui bénéficient de l'adhésion réelle des dirigeants, des administrations et des citoyens du pays. Elle l'est beaucoup moins lorsque les politiques sont dictées par les donateurs. La déclaration de Paris souligne l'obligation, pour les donateurs, de respecter les choix des pays en matière de politique publique et de les aider à renforcer leurs capacités à mettre ces politiques en œuvre.

Dans la situation envisagée par la déclaration de Paris, les pays partenaires ont effectivement la maîtrise de leurs stratégies de développement et coordonnent les efforts des acteurs actifs sur le territoire national. Le degré de prise en charge par les gouvernements de la coordination des activités d'aide fait d'ailleurs l'objet d'un engagement spécifique dans la déclaration de Paris. Autre dimension de l'appropriation : la définition, par les pays, de stratégies de développement claires et opérationnalisables de manière à garantir l'efficacité des efforts de développement et former une base saine pour l'alignement de l'aide sur les politiques nationales.

En effet, les donateurs ont longtemps donné l'impression de tirer parti de l'asymétrie des rapports de pouvoir entre donateurs et bénéficiaires pour orienter l'agenda du développement et la définition des priorités du pays. De leur côté, les pays partenaires s'engagent dans la déclaration de Paris à développer et mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement nationales par le biais de processus de consultation large.

Face à ces engagements, un certain nombre de questions valent la peine d'être posées aux donateurs. Ceux-ci ont-ils réellement fait le pas de côté attendu afin de permettre aux pays partenaires de prendre effectivement les choses en main ? Qui est responsable de la formulation des « stratégies d'aide pays » qui guident l'action des bailleurs et quelles sont les modalités utilisées ? Comment et par qui les priorités des donateurs sont-elles définies ? Comment les « stratégies d'aide conjointes » (documents qui coordonnent les actions de plusieurs bailleurs) sont-elles préparées ?

Des questions doivent également être adressées aux partenaires. Le pays dispose-t-il d'une stratégie nationale globale qui inclut des stratégies par secteurs clés et est assortie de priorités claires ? Les stratégies nationales et sectorielles comportent-elles des objectifs spécifiques au service de la stratégie de développement globale et ces objectifs sont-ils séquencés ? Quel a été le processus de préparation de la stratégie nationale globale et des stratégies relatives aux secteurs clés ?

La déclaration de Paris vise à répondre à un autre problème de taille : lorsqu'elles existent, les priorités des partenaires ne sont pas respectées par les bailleurs. Les priorités politiques de ces derniers contrecarrent les priorités des pays partenaires et leur politique de développement. Ce qui nous amène à poser d'autres questions aux donateurs : comment font-ils en sorte que leurs priorités de donateurs soient prises en compte dans les stratégies globales des pays partenaires ? Font-ils preuve de flexibilité et de sens du compromis à cet égard ?

Sur ce plan, des questions méritent également d'être posées aux partenaires. Le pays partenaire a-t-il pris la direction de la définition des priorités aux niveaux national et sectoriel ? Comment et dans quelle mesure tient-il compte des priorités des donateurs dans les stratégies de développement du pays ? Dans quelle mesure sa stratégie globale découle-t-elle de priorités sectorielles (qui pourraient avoir été influencées par les donateurs) ? A-t-il intégré de nouvelles priorités dans ses stratégies générales et sectorielles ? Dans l'affirmative, comment celles-ci ont-elles été négociées et internalisées ? A-t-il eu le rôle de leadership dans ce processus ?

Un dernier problème est censé être résolu par la nouvelle approche en matière d'appropriation : celui du manque d'efficacité des partenaires dans la conduite de la mise en œuvre des stratégies et politiques de développement. Cette lacune a plusieurs origines. Tout d'abord, les partenaires ne disposent pas des compétences et des capacités requises. Ensuite, l'inégalité de la relation entre partenaires et donateurs restreint l'étendue et la qualité de l'appropriation. Enfin, l'implication de la société civile et du secteur privé dans le processus de consultation est trop superficielle.

Question de l'appropriation dans la déclaration de Paris

Les DSRP (Document de stratégie de réduction de la pauvreté) sont censés être l'expression de l'« appropriation » par les pays

partenaires de leurs stratégies de développement. En réalité cependant, le processus DSRP reste très largement contrôlé par les institutions financières internationales (IFI). Ce sont en effet les représentants de la Banque mondiale et du FMI qui sont chargés en dernière instance d'approuver les DSRP⁴. Conséquence logique : les gouvernements des pays bénéficiaires adoptent des stratégies qu'ils estiment susceptibles de recevoir l'aval des IFI. Corollaire : dans la plupart des cas, l'implication gouvernementale se limite aux fonctionnaires de haut rang du ministère des finances et de la Banque centrale, qui sont chargés de préparer le DSRP en intelligence avec les experts mandatés par les IFI. Quant à la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques, elle est réduite à sa plus simple expression.

Le processus de préparation et « d'appropriation » des DSRP fournit d'autres opportunités aux bailleurs, notamment les IFI, pour peser sur la définition des priorités nationales. Les initiatives visant à regrouper les ressources dans des « approches programmes » et à harmoniser les politiques et les pratiques des donateurs pour mieux appuyer les DSRP sont les nouveaux leviers de cette intrusion. En effet, les conditionnalités restent de mise dans les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide que sont les approches sectorielles et l'aide budgétaire.

Pire, elles gagnent de la force grâce au poids que leur confère la coordination des donateurs et vont bien au-delà des politiques macroéconomiques habituelles. Elles pénètrent le domaine de la gouvernance et menacent de saper les maigres avancées des DSRP en termes d'autonomie. La rhétorique des donateurs sur l'importance de « l'appropriation locale » des politiques et priorités de développement est donc en contradiction avec les dizaines de conditions et d'« engagements » que ces mêmes donateurs associent à leurs programmes d'aide.

Ce pouvoir de prescription a d'autant plus d'importance qu'il repose sur une philosophie – synthétisée par la notion de « bonne gouvernance » – inscrite au cœur de l'entreprise d'amélioration de

4 Loin de favoriser l'émergence de politiques publiques autonomes dans les domaines économiques et sociaux, les DSRP sont largement déterminés, dans leur dimension économique, par la FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance), le nouveau cadre des conditionnalités économiques du FMI. Celui-ci vise la stabilité macroéconomique, les privatisations, le libre-échange et la réduction de la dépendance à l'aide, au détriment de la redistribution et de la réduction des inégalités.

l'efficacité de l'aide, qui représente de fait une nouvelle modalité d'imposition de conditions économiques. Le discours de la « bonne gouvernance » d'une part réduit la dimension de la gouvernance à la bonne gestion des affaires publiques et à l'application des « bonnes » politiques économiques, d'autre part permet aux IFI d'interférer activement dans les politiques nationales. Ainsi, dans le domaine de la santé, les politiques favorisées par les IFI, à savoir la privatisation des soins médicaux et la mise en place de politiques de recouvrement des coûts via la tarification, ont mené à des situations d'exclusion qui ont des effets dévastateurs sur les plus pauvres.

L'utilisation de l'aide comme outil politique pour imposer des mesures économiques et d'autres conditions n'a donc pas sa place dans un paradigme de l'aide fondé sur l'engagement à favoriser l'appropriation locale. Pour autant, et malgré les revendications formulées par les ONG lors du Forum de haut niveau de Paris en 2005, la déclaration de Paris ne contient aucune cible ou indicateur en rapport avec la réduction de la conditionnalité. Les pays donateurs doivent impérativement profiter de la revue de la déclaration de Paris, à Accra en septembre 2008, afin d'établir des objectifs contrôlables en vue de réduire, puis d'éliminer, ces conditions politiques.

Car le discours de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ne tombe pas du ciel. Il faut rappeler que ses principes s'enracinent pour une bonne part dans le constat de l'échec des conditionnalités associées aux programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 1990. Ce constat n'a cependant pas suffi à mettre à bas le consensus des principaux donateurs bilatéraux, de la Banque mondiale et du FMI autour des politiques macroéconomiques liées aux PAS. Une bonne partie de ces conditionnalités macroéconomiques ont resurgi dans le cadre des DSRP, des initiatives d'allègement de dette et des approches programmes coordonnées par les donateurs (aide budgétaire et approche sectorielle). DSRP et approches programmes sont fortement encouragés par la déclaration de Paris sans que cette dernière ne soulève le problème des prescriptions politiques qui les accompagnent la plupart du temps.

En réalité, le nombre et l'ampleur des conditions et engagements imposés par les donateurs n'ont fait que croître. La conditionnalité en matière de gouvernance, par exemple, s'immisce au cœur des processus politiques et administratifs des gouvernements des pays en développement. On la retrouve dans un nombre grandissant de programmes d'aide multilatérale et bilatérale, alors que son influen-

ce positive sur les processus démocratiques est loin d'être prouvée. Sur les cent quatorze conditions que contient chaque accord entre les IFI et les pays d'Afrique subsaharienne, quatre-vingt-deux portent sur des questions de gouvernance. Pour beaucoup d'ONG, les donateurs ne sont plus des acteurs extérieurs aux pays les plus pauvres, tant ils sont étroitement impliqués dans le fonctionnement de l'État par le biais des conditionnalités de l'aide.

Si la responsabilisation des gouvernements par les citoyens ne peut être envisagée sans démocratisation de l'État, celle-ci ne peut être imposée de l'extérieur. Pire : en menant des dialogues politiques secrets avec les représentants des gouvernements sur les conditions de l'aide et des remises de dette, les donateurs sapent la responsabilité démocratique des États locaux. Les citoyens n'ayant généralement pas conscience de l'existence de tels dialogues, ils n'y jouent aucun rôle. Cette opacité met à mal la gouvernance démocratique, car elle dissimule les ressorts des changements politiques effectués. Qu'ils accompagnent les programmes d'aide sectoriels (la santé, l'éducation) ou les programmes d'aide budgétaire générale, les dialogues politiques menés exclusivement avec les dirigeants minent la transparence dans des secteurs sociaux et économiques d'une importance extrême pour les intérêts des plus pauvres.

Il n'y a pas de recette garantissant l'appropriation par un pays d'une stratégie de développement visant la réduction de la pauvreté. S'ils veulent obtenir des résultats en respectant les spécificités du pays, les bailleurs doivent être davantage sensibles à la complexité propre à chaque contexte national et accepter l'idée que les stratégies de développement sont traversées de conflits. Cette approche exige de continuer à soutenir une diversité d'acteurs de développement, en ce compris les organisations de la société civile du Sud.

Effets de l'appropriation sur la gouvernance et les relations extérieures

Dans la pratique, les implications de l'efficacité de l'aide et de l'appropriation doivent se manifester dans l'évolution du système politique du pays ainsi que dans l'économie des relations entre pays donateurs et pays bénéficiaires. En effet, l'aide a une énorme influence politique et économique dans les pays qui en sont tributaires, bien au-delà de l'impact direct que peuvent avoir les programmes d'aide stricto sensu. Cette influence omniprésente de l'aide amène d'ailleurs les observateurs à se demander si elle est motivée par

des considérations altruistes ou si elle n'est qu'un outil au service d'intérêts postcoloniaux, qu'il s'agisse de préoccupations de politique étrangère de court terme ou d'enjeux économiques, politiques et militaires majeurs.

La sélectivité de l'aide et son lien avec la politique étrangère est un autre sujet de controverses au sein de la communauté du développement. Ainsi, l'aide des gouvernements occidentaux et de la Banque mondiale au Sri Lanka a plusieurs fois été suspendue en réaction à certaines décisions de politique étrangère, telles que l'expansion de ses échanges et de sa coopération avec le bloc de l'Est ou la nationalisation de ses ressources pétrolières.

Si l'expérience sri lankaise peut s'expliquer par le contexte de la guerre froide, d'autres pays ont récemment été l'objet d'actions unilatérales analogues de la part des donateurs : l'Union européenne, par exemple, a remis en question son aide à certains pays pour les forcer à adopter le programme de Doha à l'OMC.⁵ L'aide est donc souvent utilisée comme une carotte, pour motiver les gouvernements à prendre ou à maintenir certaines actions politiques, et comme bâton, pour punir ceux qui ne prennent pas les « bonnes » décisions.

Toujours à propos de la « sélectivité » de l'aide, les propositions, formulées notamment par l'Allemagne et l'Union européenne, de réduire le nombre de partenaires dans le but de leur fournir une aide plus massive et plus efficace, sont accueillies avec beaucoup de réserve par la société civile, qui craint que cette logique de concentration ne vienne justifier une sélectivité motivée en réalité par des enjeux de politique étrangère. Pour que cette proposition ait des effets constructifs, elle doit être négociée au sein d'un organisme d'aide multilatérale qui reste à créer.

L'émergence de nouveaux donateurs bilatéraux (les BRIC) et de fondations privées est susceptible de relâcher les contraintes nées de l'environnement politique international et de fournir de nouvelles marges de manœuvre politique, mais ses implications précises doivent encore être étudiées. Il n'en reste pas moins que les changements dans les rapports de force régionaux permettent aux pays aidés de mettre en concurrence les leaders régionaux, ce qui ouvre

5. À ce propos, les organisations de la société civile ont vigoureusement critiqué le programme d'« aide au commerce » de l'UE, qui comprend notamment des incitations à ratifier les négociations de Doha.

de nouvelles perspectives en termes d'appropriation. Appropriation souvent assimilée à la possibilité de s'écarter de la voie néolibérale, comme on peut le voir en Amérique latine – où la proposition états-unienne de zone de libre-échange continentale a fait long feu –, en Asie – avec la création d'un Fonds monétaire asiatique visant à remplacer un FMI discrédité par sa gestion calamiteuse de la crise asiatique –, ou en Afrique – où la Chine a des positions alternatives en matière de conditionnalité.

Il ne faut cependant pas perdre de vue le fait que le processus de construction d'une gouvernance démocratique reste à l'ordre du jour dans la plupart des pays en développement, ce qui limite les possibilités d'appropriation des politiques publiques par la population⁶. Qui plus est, beaucoup de pays restent aux prises avec des problèmes hérités du passé, à commencer par celui du clientélisme. Les élites locales se maintiennent au pouvoir grâce à leurs réseaux et au soutien d'intérêts étrangers. L'existence de rapports « néocoloniaux » entre ces élites et les puissances étrangères est un des principaux obstacles à l'élaboration d'une appropriation démocratique authentique à l'échelle nationale, en particulier dans les pays tributaires de l'aide. Les inégalités et les intérêts politiques contradictoires entre les différentes factions de l'élite génèrent des tensions politiques considérables et une grande instabilité. Autre caractéristique de ces systèmes clientélistes : l'appropriation est incarnée par des personnes et non par des institutions démocratiques, comme c'est le cas au Bangladesh notamment.

Conditionnalité et appropriation nationale

La conditionnalité est probablement la question la plus controversée au sein du débat sur l'efficacité de l'aide. Contrairement à l'aide liée, où les implications pour les intérêts des pays donateurs et bénéficiaires sont relativement claires, la conditionnalité comporte plusieurs dimensions, qui font qu'elle est tantôt considérée comme un « mal nécessaire » dans le développement de l'appropriation, tantôt comme une simple « obligation contractuelle » entre

6. Dans les pays en développement, où l'existence de services sociaux est une question de survie pour une grande partie des habitants, la prise en compte de la population pauvre est un enjeu crucial des processus démocratiques. Dans ce contexte, on entend par « développement démocratique » un processus dans lequel la population, et plus particulièrement la population pauvre, devient le moteur du développement.

deux partenaires. Cela étant, il ne fait aucun doute qu'elle va à l'encontre de l'appropriation nationale.

La conditionnalité peut être définie comme l'application d'exigences spécifiques préétablies dont le respect par le bénéficiaire détermine directement ou indirectement la décision des donateurs d'approuver ou de poursuivre le financement d'un prêt ou d'un don. Bien qu'elle revête différentes formes, son principe sous-jacent reste le même : les donateurs font usage de pressions financières pour imposer des mesures qui, selon eux, ne seraient pas prises dans d'autres circonstances.

La conditionnalité telle que nous la connaissons aujourd'hui trouve son origine dans les programmes du FMI, où elle avait une orientation spécifiquement macroéconomique. Elle était destinée à remplacer les garanties normalement exigées par les banques commerciales en termes d'actifs (biens immeubles ou fonciers) susceptibles d'être saisis au cas où l'emprunteur ne parvenait pas à rembourser un emprunt. Les conditions des institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale) avaient initialement un lien avec les prêts-projets et devaient garantir que les fonds étaient bien utilisés de la manière prévue. Leur objectif a changé dans les années 1980, avec l'introduction des prêts destinés à appuyer des politiques. À partir de ce moment, elles ont visé à amener l'emprunteur à éliminer ce que le prêteur considérait comme des obstacles politiques fondamentaux à la croissance économique et au développement.

Le FMI allie des conditions de politique fiscale, qui renvoient à la situation fiscale et macroéconomique des pays (en matière d'inflation et de déficit budgétaire par exemple), et d'autres conditions politiques. Chez la Banque mondiale, la conditionnalité couvre généralement des prescriptions en matière d'ajustement structurel liées à des réformes institutionnelles plus approfondies, qui ont souvent trait au secteur public : privatisation, libéralisation des échanges et réforme de la fonction publique.

Les conditions sont énoncées dans une série de documents, à commencer par les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) que les pays doivent produire tous les trois ans afin de pouvoir obtenir des prêts de la Banque mondiale et du FMI et un allègement de leur dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE). Elles figurent aussi dans les lettres d'intention et les lettres de politique de développement qui exposent

les projets de réforme économique au FMI et à la Banque mondiale respectivement. On les retrouve aussi logiquement au cœur des stratégies de prêt individuel produites par la Banque mondiale et le FMI. Les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté (CARP) de la Banque mondiale et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI sont censés se fonder sur les politiques définies dans les DSRP de chaque pays, mais elles contiennent souvent des conditions qui n'ont pas fait l'objet d'un accord dans le processus DRSP.

La question de la conditionnalité a constitué le sujet le plus épineux des négociations autour de la rédaction du texte de la déclaration de Paris, lors du Forum de haut niveau de mars 2005. C'est en vain que la Norvège et l'Union européenne ont bataillé pour y inscrire un engagement à réduire la conditionnalité (tentative qui a conduit les États-Unis à quitter la table des négociations). C'est

Les conditionnalités se répartissent en trois grandes catégories

- Les actions préalables : mesures qui doivent être prises par le gouvernement avant tout prêt des IFI afin de démontrer son engagement en faveur d'un programme de réformes. Il s'agit des conditions les plus dures, utilisées lorsque les donateurs doutent des intentions de réforme du gouvernement.

- Les critères de performance : conditions périodiques qui doivent être remplies à différentes étapes d'un programme pour qu'une nouvelle tranche d'aide soit débloquée. La ligne de crédit d'un pays auprès de la Banque mondiale varie en fonction de la manière dont il répond à ces critères de performance (scénarios de prêt hauts, moyen ou bas).

- Les critères structurels (*structural benchmark*) : critères permettant de vérifier qu'un programme est bien en cours. Ils décrivent le contenu et les résultats d'un programme gouvernemental dans les domaines contrôlés par la Banque mondiale, ou les petites étapes d'un processus de réforme important qui, prises individuellement, ne justifieraient pas un arrêt du financement. Si la Banque mondiale affirme que ces critères ne lui servent que d'indicateurs de l'état d'avancement d'un programme, les ONG affirment quant à elles qu'il s'agit en fait de conditions déguisées, puisque ces mesures peuvent intervenir dans une évaluation générale des performances du pays.

pourquoi la Déclaration passe le problème de la conditionnalité sous silence, alors qu'elle appelle à une réforme de l'efficacité de l'aide et à la promotion de l'appropriation. D'après les chercheurs et les ONG, cette omission retire toute sa pertinence au document.

Critiques à l'encontre de la conditionnalité

Les effets négatifs de la conditionnalité sont nombreux. Tout d'abord, elle mine la souveraineté nationale car elle restreint la marge de manœuvre des pays en développement à l'heure de définir leurs politiques de lutte contre la pauvreté. Elle sape les droits des citoyens à participer aux processus décisionnel. Elle peut retarder l'acheminement de ressources essentielles aux pays pauvres. Elle augmente l'imprévisibilité de l'aide puisque les ressources peuvent

Les conditionnalités peuvent également être distinguées en fonction de leurs objectifs

- La conditionnalité fiduciaire. Elle concerne la gestion financière des fonds et la reddition de comptes (*public accountability*). L'objectif de ce type de conditionnalité est de garantir que les fonds soient utilisés aux fins prévues et avec un maximum d'efficacité. Par conséquent, elle constitue un élément de responsabilité financière standard et correspond aux conditions contractuelles normales.

- La conditionnalité politique et de politique économique. Elle renvoie à l'application de politiques que les donateurs jugent importantes pour atteindre les objectifs généraux de développement. Les domaines concernés par la conditionnalité ne sont pas nécessairement ceux qui sont l'objet du financement, ce qui limite les marges de manœuvre - la liberté politique - des partenaires.

- La conditionnalité de processus. Elle concerne les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques davantage que leur contenu ou la gestion des fonds. Généralement, elles impliquent la mise en place de certaines institutions et le respect de certains principes de participation afin d'accroître la transparence et la représentativité de la gouvernance.

- La conditionnalité de résultats. Elle est axée sur les résultats mesurables, la croissance du PIB ou la réduction de la pauvreté par exemple, plutôt que sur la nature des politiques mises en œuvre pour atteindre ces objectifs. Cette forme de conditionnalité est au cœur du concept de « gestion axée sur les résultats » de la déclaration de Paris.

soudainement être coupées si certaines conditions ne sont pas remplies. Enfin, elle impose un lourd fardeau administratif à des bureaucraties déjà surchargées.

De plus en plus d'études, officielles ou indépendantes, montrent que la pratique de la conditionnalité est un échec. Le rapport de la Banque mondiale sur la conditionnalité de 2005, par exemple, souscrit aux principes d'appropriation, d'harmonisation, d'adaptation (*customization*), de transparence et de prévisibilité. Un certain nombre de signes laissent cependant penser que la Banque, qui prétend avoir moins recours à la conditionnalité, ne fait pas beaucoup d'efforts pour changer ses méthodes. En effet, des interventions considérées par les organisations de la société civile comme entièrement soumises à des conditions ne sont pas reprises comme telles par la Banque, ce qui altère les statistiques officielles.

Des recherches récentes menées par la société civile ont révélé que :

- lorsqu'on les additionne, les conditions de politique économique de la Banque mondiale et du FMI sont passées de 48 à 67 en moyenne par prêt entre 2002 et 2005 ;
- malgré les échecs fréquents et avérés de ces politiques par le passé, les deux organismes continuent à poser des conditions en termes de privatisation et de libéralisation ;
- la Banque ne donne pas assez de liberté aux gouvernements pour définir leurs propres politiques ;
- la culture du secret permanent qui entoure les négociations de la Banque mondiale et du FMI avec les gouvernements des pays emprunteurs entrave le développement de toute véritable « appropriation » à l'échelle nationale (cette manière de faire prêle d'ailleurs le flanc à l'accusation selon laquelle les réformes ont été imposées de façon illégitime par la Banque) ;
- les conditions macroéconomiques du FMI – en particulier les taux d'intérêt élevés visant à combattre des taux d'inflation modérés et les politiques d'austérité budgétaire – restreignent des dépenses indispensables au développement économique et social du pays.

Dans de nombreux cas, la conditionnalité est mise en œuvre par les donateurs pour assumer ce qu'ils estiment être leur responsabilité fiduciaire vis-à-vis de leurs propres contribuables. Certains donateurs, comme la Commission européenne, privilégient davantage la conditionnalité liée aux résultats, dans le but de promouvoir

des modes de gestion axés sur les résultats. Il arrive même à la Commission de se passer purement et simplement de conditions. La conditionnalité liée aux résultats n'a aucun impact contractuel sur la libération des fonds. Elle met uniquement l'accent sur les résultats et semble en fait relever du « fétichisme de la conditionnalité », à savoir le besoin d'imposer des conditions pour avoir bonne conscience.

Les organisations de la société civile appellent les gouvernements du Nord et du Sud à s'engager politiquement à :

- faire adopter par la Banque mondiale et le FMI une ligne qui les empêche d'imposer toute forme de condition politique aux pays pauvres lorsqu'ils leur accordent une aide financière ou un allègement de dette ;
- supprimer progressivement les conditions imposées par la Banque mondiale et le FMI lors de l'octroi de prêts ;
- créer des forums de dialogue politique équitable entre gouvernements du Nord et du Sud qui soient fondés sur des engagements communs à placer la législation internationale sur les droits humains au centre des pratiques d'aide et de développement.

Certaines ONG sont en faveur de l'application de « bonnes » conditions, portant sur des réformes politiques dans des domaines tels que la gouvernance démocratique et les droits humains, ou encore l'environnement, les changements climatiques ou les questions de genre. Si l'intention est louable, l'espoir placé dans ces conditionnalités repose sur une perception biaisée de leur influence sur le comportement des régimes. Comme nous l'avons dit plus haut, la pratique de la conditionnalité est vouée à l'échec sur le long terme, car elle perpétue la pratique de l'instrumentalisation de l'aide. Elle aboutit à réduire la responsabilité des gouvernements vis-à-vis de leur population et son respect des normes internationales de droits humains. Dans ce sens, l'imposition à un gouvernement d'une conditionnalité liée aux droits de l'homme est totalement contradictoire. En effet, en tant que conditionnalité de l'aide, elle constitue une violation des droits politiques des citoyens à participer pleinement à la définition de leur politique d'aide.

C'est pourquoi les ONG du Sud favorables à la « bonne » conditionnalité sont rares. Elles reconnaissent dans leur majorité que la conditionnalité viole le principe d'appropriation, qui doit reposer sur des processus nationaux de participation démocratique. Elles réclament au contraire la suspension, voire l'annulation de l'aide, car

cette dernière est perçue comme une reconnaissance et une approbation tacite de gouvernements qu'elles accusent de violer les droits humains (exemples de la Birmanie, du Népal ou des Philippines il y a quelques années).

Les principales ONG du Nord appellent beaucoup plus rarement à suspendre ou annuler des programmes d'aide, car cette attitude pourrait être interprétée comme une adhésion à la philosophie de la sélectivité des donateurs, qui constitue une forme d'instrumentalisation de l'aide. Ces revendications peuvent soit être interprétées comme un blanc-seing octroyé par les ONG à leurs gouvernements en matière de politique étrangère, soit, dans le chef des parties prenantes du pays concerné, comme un avertissement que le partenariat de développement ne tourne pas rond à cause (a) de détournements importants de l'aide; (b) de sérieux dysfonctionnements dans les systèmes nationaux qui font que l'argent de l'aide n'est pas utilisé correctement; (c) de l'échec du processus démocratique et de l'illégitimité du gouvernement en place.

Conclusions et perspectives

C'est sous l'angle de l'appropriation par les pauvres, objectif ultime de l'aide, que les questions de l'appropriation et de la conditionnalité doivent être abordées. Sur base de ce critère, le meilleur test de l'efficacité de l'aide consiste à évaluer dans quelle mesure elle permet aux démunis de faire valoir leurs droits humains. Cette perspective remet en question la notion d'efficacité du développement qui prévaut dans d'autres cercles, à commencer par l'ONU, où d'autres critères prennent le pas sur celui des droits humains. Il ne s'agit pas seulement de rhétorique, mais d'identification des normes et des objectifs concrets d'une réforme de l'aide allant dans ce sens. Au vu de la complexité du « non-système » de l'aide, des défis considérables qu'impliquent la construction d'une gouvernance démocratique, l'installation d'un système international équitable et l'acquisition de compétences pour le développement, c'est l'appropriation par les pauvres qui doit servir de guide dans la mise en œuvre de la réforme de l'aide.

Plus précisément, la déclaration de Paris offre une belle occasion de mettre en œuvre une réforme de l'aide, parallèlement à l'augmentation de son volume. Le défi pour tous les acteurs du développement consiste à appliquer la Déclaration globalement, et non de manière technocratique, et à l'enrichir d'innovations confor-

mes à ses principes, qui puissent garantir l'appropriation par les populations locales, notamment à travers l'implication des organisations de la société civile, des parlements, des médias et des autres acteurs.

Pour être authentique, l'appropriation doit être constamment débattue et ne peut se limiter à l'application technique d'une série de procédures. Elle doit avoir l'appropriation nationale et démocratique comme principe supérieur – ce qui implique l'harmonisation, l'alignement, la responsabilisation des dirigeants, la responsabilisation des donateurs vis-à-vis du pays –, et les droits humains des pauvres comme préoccupation centrale.

L'appropriation nationale implique la possibilité de formuler des stratégies de financement du développement indépendantes, qui tirent parti de la multiplicité des sources de financement du développement sans pour autant favoriser la libéralisation des capitaux.

Les obligations contractuelles et les impératifs de responsabilité doivent être élaborés en dehors du modèle de la conditionnalité politique et obéir à de nouvelles modalités de partenariat, basées sur l'appropriation nationale telles que prescrite par la déclaration de Paris.

Enfin, les OMD devraient être placés au cœur même de l'efficacité de l'aide. Ils invitent à cibler les pauvres au sein de leurs communautés, à les mettre au centre du processus d'appropriation au travers d'une approche du développement axée sur les droits, à renforcer la responsabilisation des gouvernements locaux et à mieux reconnaître le rôle des organisations de la société civile.