



**institut universitaire**  
graduate institute  
**d'études du développement**  
of development studies

Année académique : 2005/2006

**Théorie et pratiques de la gouvernance**  
(Isabelle MILBERT et Marc HUFTY)

**DOCUMENT DE SEMINAIRE**

**LES CONDITIONNALITES AU CŒUR  
LA GOUVERNANCE DU SYSTEME D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT :  
ANALYSE DES EVOLUTIONS THEORIQUES ET PRATIQUES**

**Ousmane OROU-TOKO**

Master/IUED – Juin 2006

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>I- Problématique.....</b>	<b>3</b>
<b>II- Considérations théoriques.....</b>	<b>4</b>
<b>III- La politique d'aide conditionnelle : évolution historique du régime de l'APD.....</b>	<b>6</b>
<b>IV- Cadre analytique.....</b>	<b>10</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>18</b>

# Introduction

---

## I- Problématique

### - Constat

L'élargissement des enjeux de la coopération internationale au développement, de ses acteurs et de ses instruments entraîne une reformulation de sa problématique. Les questions fondamentales sont posées de façon différente, la notion de développement et même la demande de coopération se trouvent contestées : la coopération relève en priorité des grandes organisations, censées déterminer les règles du jeu économique et financier (BM, FMI). Les organisations internationales restent des instances où les Etats cherchent des règles du jeu. Les règles du jeu international ne sont fixées que par un nombre restreint d'acteurs. La politique promue par les institutions de Bretton Woods a des conséquences sur la restructuration et la reconversion des institutions de coopération dans un monde de plus en plus mouvant et changeant.

Or, l'Aide publique au développement (APD) reste un élément décisif du système mondial de sécurité collective même si elle stagne ou régresse.

Au niveau des politiques de coopération, les conditionnalités se multiplient : conditionnalité économique (ajustement macro-économique), conditionnalité politique (démocratie, élimination de la pauvreté, sécurité alimentaire) et conditionnalité écologique. A ce propos, les Etats du Sud n'ont cessé d'exprimer leur crainte de se voir imposer de nouvelles conditionnalités par un Nord qui définit tout seul l'ordre des nouvelles priorités internationales.

Cette inquiétude est partagée dans le cadre de la présente analyse qui tentera de comprendre le système d'APD à travers la question des conditionnalités.

### - question de recherche

Comment les conditionnalités influencent-elles l'élaboration et l'application des politiques d'aide publique au développement dans le cadre de la gouvernance du système de coopération internationale ?

### - hypothèse de recherche

La pratique de la conditionnalité, dans un ensemble de relations asymétriques et hiérarchisées, a fait des politiques d'aide publique au développement, des instruments d'orientation des changements politiques, économiques et sociaux au niveau des pays bénéficiaires.

## - **Méthodologie**

Utilisation de l'approche de la gouvernance comme cadre analytique du système d'aide publique au développement

## **II- Considérations théoriques :**

Le cadre théorique sera constitué de l'approche analytique de la gouvernance et de quelques théories des relations internationales et du régime international de l'aide publique au développement. Une série de définitions apportera auparavant des clarifications des concepts qui seront utilisés.

### **2.1- Clarification des concepts**

La gouvernance, l'aide publique au développement (APD) et la conditionnalité sont les concepts qui serviront à l'analyse.

**La gouvernance :** Dans la littérature consacrée au concept de gouvernance, il existe plusieurs définitions et approches. La présente analyse utilisera l'approche de la gouvernance comme « cadre conceptuel et analytique visant à appréhender la dynamique des processus de conduite d'une société »<sup>1</sup>. Cette approche servira en l'occurrence à comprendre le fonctionnement du système d'APD dans son aspect formulation des conditionnalités.

**L'Aide publique au développement<sup>2</sup> :** selon le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), pour être qualifiés d'APD, les transferts de ressources (dons ou prêts) doivent satisfaire trois conditions : émaner du secteur public (institutions bilatérales ou multilatérales) ; être assortis de conditions financières particulières (25% d'élément-don pour un prêt) et avoir pour objectif de favoriser le développement économique et social des pays en développement<sup>3</sup>. Le concept « système d'aide » est utilisé pour définir l'ensemble du dispositif mis en place pour faciliter le développement social et économique des pays en développement.

**La conditionnalité :** c'est la pratique qui consiste à soumettre l'APD à certaines mesures préalables à son obtention. La pratique de l'aide a toujours été soumise à des conditions. Lorsque celles-ci deviennent explicites, on parle de conditionnalités. Grâce à celles-ci, les donateurs s'intéressent à la méthode pour atteindre les objectifs. Ainsi « la pratique de la conditionnalité recherche un changement des structures et leurs fonctionnement »<sup>4</sup>. Les conditionnalités peuvent

---

<sup>1</sup> Hufty Marc, 2004, « La gouvernance : vers un cadre conceptuel », Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED), Genève

<sup>2</sup> Bouloudani Valérie, Ghinet Serge, 1996, « Tourments et tournants de la coopération au développement » in Impasses et promesses : l'ambiguïté de la coopération au développement, Nouveaux cahiers de l'IUED, sous la direction de Fino Daniel. P165

<sup>3</sup> Les transferts de ressources remplissant ces conditions vers les pays de l'ex-bloc de l'Est sont définis comme des « aides publiques »

<sup>4</sup> Barrau Calvo Ana Isabel, 2003, « Conditionnalités de l'aide publique au développement : analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lleida, Catalogne, Espagne), série Master of science, n°54 2003. P33

êtres imposées bilatéralement ou multilatéralement. Ces conditionnalités feront l'objet de la présente analyse.

## 2.2- Fondements théoriques

Pour répondre à la question de recherche plusieurs approches théoriques seront convoquées.

### a. L'apport théorique de la gouvernance

Le cadre analytique de la gouvernance est composé de quatre unités d'analyse<sup>5</sup> : les acteurs (acteurs individuels ou collectifs), les points nodaux (les lieux d'interactions entre les acteurs), les processus (les étapes successifs au travers desquels passe un système), les normes (attentes au sujet de ce qui est considéré comme un comportement approprié). Il commence par la définition du problème et des différents enjeux.

### b. Théories des relations internationales

Le système de l'aide a évolué en ayant généralement recours à l'un des cinq cadres théoriques standards de l'économie politique internationale : néoréalisme, néomarxisme, néolibéralisme, libéralisme et idéalisme<sup>6</sup>. Ils conduisent tous, en dépit de leurs divergences, à une même conclusion : « la nécessité de repenser et resserrer les liens Nord-Sud et par voie de conséquence, l'aide au développement.

Pour le paradigme **néoréaliste** des relations internationales, chaque Etat maximise sa puissance. Chacun poursuit des objectifs stratégiques de natures politique, sécuritaire, économique et l'APD est une arme de plus à disposition.

Les **néomarxistes** organisent la scène internationale autour de la lutte entre « Etats prolétaires » et « Etat capitalistes » : l'APD est un « avatar post mortem du colonialisme ».

Pour le paradigme **néolibéral**, chaque Etat maximise son bien être économique absolu, non pas sa puissance relative car personne ne cherche à dominer : l'APD est perçue comme un gain d'utilité.

Le **libéralisme** offre une lecture encore différente : « comme toute politique publique, l'APD est déterminée par un processus politique au cours duquel des groupes entrent en concurrence pour imposer leur intérêt privé ; l'aide apparaît alors comme la résultante de l'action de certains lobbies privés (agriculteurs, industriels, constructeurs...) en quête de marchés de rentes.

Le paradigme idéaliste, en renversant les quatre précédentes, met l'accent sur l'intérêt des pays bénéficiaires, non plus sur ceux des donateurs. L'APD apparaît comme l'expression d'une volonté de répondre aux difficultés des pays en développement. L'approche est dite idéaliste non pas parce qu'elle serait naïve ou irréaliste, mais parce qu'elle renvoie « à un idéal moral, celui d'une aide désintéressée ».

---

<sup>5</sup> Hufty Marc, 2004, « La gouvernance : vers un cadre conceptuel », Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED), Genève

<sup>6</sup> Keebadjian G., 1997, « Les théories de l'économie politique internationale », Points Seuil, Paris

### **c. Les régimes internationaux notamment le régime international de l'aide publique au développement**

Deux régimes internationaux ont joué un rôle important dans le domaine de la coopération internationale au développement : le régime de l'aide et celui du financement de la balance des paiements. Ensembles, ces deux régimes forment le régime international du financement du développement<sup>7</sup>. Le régime international de l'aide au développement tire ses origines de l'ordre international mis en place par les Etats-Unis aux lendemains de la seconde guerre mondiale. « Liant l'économie à la sécurité, la 'pax americana' avait pour double objectif de créer un système commercial ouvert et d'assurer la protection du 'monde libre' »<sup>8</sup>. L'évolution historique montre de façon plus détaillée comment ce régime s'est mis progressivement en place.

#### **III- La politique d'aide conditionnelle : évolution historique du régime de l'APD**

« L'aide publique au développement est une des innovations politiques les plus originales de XXe siècle. Jamais auparavant n'avait-on vu des pays riches transférer, sur une base unilatérale et non réciproque, des ressources financières aussi considérables vers des pays pauvres. En bref, l'apparition de l'aide fut un événement sans précédent dans l'histoire des relations internationales. » Ainsi commençait Jean-Philippe Thérien son article intitulé 'Un demi-siècle d'aide au développement'<sup>9</sup>. Au fil des années l'aide qui s'est imposée comme l'un des piliers des relations Nord-Sud, a suivi l'évolution des changements majeurs qu'a connu le système international notamment la décolonisation, la crise de l'endettement, la fin de la guerre froide et l'accélération de la mondialisation. L'évolution historique du régime international de l'aide peut s'analyser à travers trois périodes majeures<sup>10</sup> : l'institutionnalisation du régime de l'aide (1950-1970), la remise en question du régime de l'aide (1970-1980) et le triomphe du néolibéralisme (1980 à nos jours). L'histoire de la conditionnalité à l'aide suit également ces grandes étapes.

#### **3.1- L'institutionnalisation du régime de l'aide (1950-1970)**

Le Plan Marshall lancé par les Etats-Unis aux lendemains de la deuxième mondiale pour la reconstruction et la relance économique de l'Europe a constitué l'origine de l'aide publique au développement. S'inspirant de la réussite du Plan Marshall, les Etats-Unis puis progressivement les autres pays industrialisés ont entrepris de dupliquer cette expérience dans d'autres parties du monde notamment dans les pays en développement. Ce fut le véritable point de départ des

---

<sup>7</sup> Hufty Marc, 1997, « Un gouvernement sous influence : les facteurs historiques, politiques et économiques à l'origine de la politique économique du gouvernement du président de la République d'Argentine, Carlos Menem, de 1989 à 1995 », HEI, Thèse n°559

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Jean-Philippe Thérien, « Un demi-siècle d'aide au développement », in Lien social et Politiques – RIAC, 45

<sup>10</sup> D'après une subdivision de Jean-Philippe Thérien. P90

relations Nord-Sud. Graduellement l'aide est mis au service des intérêts stratégiques de pays donateurs et de leur engagement dans la guerre froide.

La création en 1960 de l'Association internationale de développement<sup>11</sup> (AID) et du Groupe d'aide au développement au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui est devenu plus tard Comité d'aide au développement (CAD) constitue des épisodes importants dans le processus d'institutionnalisation du régime de l'aide. Le style de développement promu à travers les politiques d'aide dans la période 1950-1970, malgré la concurrence idéologique entretenue par la guerre froide, était d'essence libérale mettant l'accent sur la croissance.

Cette période de l'évolution de l'aide publique au développement est caractérisée par le fait que l'aide ne servait essentiellement que les intérêts stratégiques liés à la bipolarité du monde. Les politiques conditionnelles, même lorsqu'elles existaient, étaient tacites<sup>12</sup>. Elles étaient marquées par l'histoire du pays ou de l'institution qui donne l'aide. Les relations centre-périphéries ont été conditionnées par une multitude de facteurs souvent implicites.

L'échec de l'aide fondée sur la vision libérale a entraîné à la fin des années 1970 une sérieuse remise en question du régime de l'aide.

### **3.2- La remise en question du régime de l'aide (1970-1980)**

Le débat sur le Nouvel ordre économique international (NOEI) engagé par les pays du Sud a favorisé un renouveau du système international d'aide publique au développement. Un autre paradigme verra le jour : la stratégie des besoins essentiels. D'une part il met l'accent sur la « nécessité de concilier les objectifs de la croissance et de l'équité sociale<sup>13</sup> » et d'autre part il met en évidence l'idée que les politiques d'aide au développement devraient être conçues en termes de « besoins sociaux à combler plutôt qu'en termes de revenus à augmenter<sup>14</sup> ». Bien évidemment, plusieurs institutions telles que la Banque mondiale, tirant les leçons de l'échec, ont participé à ce renouveau des politiques d'aide. Cette stratégie a également été un échec dans la mesure où la détermination de ces besoins se faisait sans consultation des pays bénéficiaires. La fin de la guerre froide en 1990 marque un tournant dans l'histoire du régime de l'aide publique au développement notamment avec le triomphe du néolibéralisme.

---

<sup>11</sup> L'AID formera avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) le groupe de la Banque mondiale.

<sup>12</sup> Référence peut être faite au discours du Président Truman en 1949 qui estimait que l'aide américaine est réservée aux « pays libres » faisant ainsi de l'aide un instrument du containment.

<sup>13</sup> Chenery ; Ahluwalia ; Bell ; Duloy et Jolly, « redistribution with Growth », 1974, Londres, Oxford University Press in Un demi-siècle d'aide au développement

<sup>14</sup> Streeten Paul, « The distinctive features of a basic needs approach to development », *Development*, 40, 1 :49-56, in Un demi-siècle d'aide au développement

### 3.3- Le triomphe du néolibéralisme (1980 à nos jours)

La décennie des années 1980 a connu une récession économique qui a emmené d'un côté les pays du Nord à s'orienter vers des politiques protectionniste et d'autre part les pays du Sud à s'enfoncer dans l'endettement<sup>15</sup>. Les normes qui régissent le remboursement en sont venues à conditionner tous les mécanismes de financement du développement y compris l'aide<sup>16</sup> : les conditionnalités ont ainsi fait leur apparition dans leur formes les plus explicites avec l'imposition des Programme d'ajustement structurel sous l'égide de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI). Il s'agit des **conditionnalités économiques**. Les PAS, généralisés à l'ensemble de pays du Sud, était devenu un préalable à l'obtention de l'aide internationale. Ils s'appuyaient sur le consensus de Washington<sup>17</sup> avec comme fondements deux principes complémentaires que sont le retrait de l'Etat et le renforcement du marché. Dans ce contexte dominé par les besoins du marché, la conception même de l'aide s'est trouvée modifier<sup>18</sup>. Il était dès lors question de savoir comment l'aide pouvait contribuer au processus d'ajustement notamment à en adoucir les effets négatifs. Les résultats des PAS ont été bien loin de ce qu'ils avaient suscités.

Le régime de l'aide est entré dans une nouvelle phase de son évolution au début des années 1990. Ce fut l'avènement d'un autre paradigme, celui de la fusion des priorités des deux décennies précédentes : le maintien des objectifs macro-économiques et la réintroduction des questions sociales touchant au développement humain.

En 1996, s'appuyant sur les nombreuses conférences organisées par les Nation Unies<sup>19</sup>, le Comité d'Aide au Développement (CAD) a adopté un document de politique intitulé : « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle<sup>20</sup> ». Ce document identifie trois secteurs prioritaires d'intervention : la réduction de la pauvreté, le développement social et l'environnement.

De son côté la Banque mondiale reconnais dans sa stratégie d'intervention les dimensions sociales du développement avec l'intégration de la lutte contre la pauvreté comme une priorité. Elle met en place en 1999 avec le FMI une nouvelle approche coordonnée qui s'exprime notamment à travers le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale. Elle met l'accent sur l'appropriation

<sup>15</sup> Entre 1980 et 1990, la dette de ces pays est passée de 639 à 1341 milliards de dollars

<sup>16</sup> Wood, Robert E., 1986, "From Marshall Plan to debt crisis: Foreign Aid and development choices in the World economy", Berkeley, University of California Press

<sup>17</sup> Consensus de Washington : réduction des dépenses publiques, libéralisation des échanges commerciaux, dévaluation de la monnaie, resserrement du crédit ; promotion de l'entreprise privée

<sup>18</sup> Wood, Robert E., 1996, "Rethinking economic aid", in Steven K. HOOK, Dir. Foreign Aid Toward the Millenium, Boulder, Lynne Rienner, P 17-37

<sup>19</sup> Liste de quelques sommets organisés par les Nation Unies entre 1990 et 1996 :

- Conférence mondiale sur l'éducation pour tous tenue à Jomtien (Thaïlande) en 1990 ;
- Conférence sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 ;
- Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne (Autriche) en 1993 ;
- Conférence mondiale sur la population et le développement au Caire (Egypte) en 1994 ;
- Sommet sur le développement social à Copenhague (Danemark) en 1995 ;
- Conférence mondiale sur les femmes à Begin (Chine) en 1995 ;

<sup>20</sup> CAD-OCDE, 1996, « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle », 20p



par les pays bénéficiaires des politiques à instaurer, dans le cadre d'une démarche dite participative associant notamment les représentants de la société civile et sur la prise en compte de toutes les dimensions du développement (économique, sociales, humaines, institutionnelles, financières, commerciales...). Ainsi pour pouvoir bénéficier des fonds du groupe de la mondiale et du FMI, les pays pauvres<sup>21</sup> devront définir un cadre stratégique de réduction de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui s'exprime dans un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Il s'agit en fait d'une nouvelle forme de conditionnalité, dans laquelle les pays s'engagent sur leur propre programme et le font valider par les institutions de Bretton Woods en échange du concours de ces dernières.

Dans les politiques d'APD, on assiste alors à une deuxième génération de conditionnalités, **les conditionnalités politiques et environnementales** (depuis le Sommet sur la terre de Rio de Janeiro en 1992).

Le régime de l'APD s'est construit depuis plus d'un demi siècle au regard des changements structurels qui sont survenus dans le système international.

#### **IV- Cadre analytique**

##### **4.1- Enjeux des politiques d'APD conditionnelle**

On considère généralement que la lutte contre la pauvreté est un préalable à l'efficacité de l'aide. Jean David-Naudet<sup>22</sup> estime cependant que le lien entre ce qui motive une action et ses effets économiques est beaucoup plus complexe. C'est l'une des questions fondatrices de l'économie classique et il cite à ce propos Adam Smith en ces termes : « Ce n'est pas la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger, que nous attendons pour notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme ; et ce n'est jamais de nos besoins que nous leur parlons, c'est toujours de leur avantage. Il n'y a qu'un mendiant qui puisse se résoudre à dépendre de la bienveillance d'autrui ». Cette citation résume assez subtilement tout l'enjeu autour de l'APD et des différentes mesures qui conditionnent son octroi. Les motivations des acteurs notamment des donateurs dans le cas de l'aide ont été maintes fois illustrées depuis les années 1970 jusqu'à des analyses plus récentes. Les motivations stratégiques, commerciales et post-coloniales sont les plus citées dans l'attribution de l'aide. Avec la fin de la guerre froide l'intensité des intérêts stratégiques des donateurs a évolué. Il est désormais clairement admis que l'objectif essentiel de la coopération internationale au développement qui est celui de combattre la pauvreté notamment dans les pays du Sud, doit être reflété dans l'allocation globale de l'aide. Cependant, et comme le souligne si bien Naudet, « ce

---

<sup>21</sup> Il s'agit essentiellement des pays qui bénéficient de l'initiative PPT : Pays pauvres très endettés

<sup>22</sup> Naudet Jean-David, 2005, « Pourquoi donner l'aide : commentaires » in Revue d'économie du développement : Fondements, allocation et impact de l'aide, Conférence AFD/EUNDN 2004, N° spécial 2-3 Septembre 2005, P64

n'est pas parce que l'on discernera moins sur la répartition de l'aide les motivations des donateurs que l'égoïsme national aura disparu et que les motivations des donateurs de l'aide se confondront avec l'objectif de développement que s'est fixé la communauté internationale ». Les intérêts stratégiques existent toujours mais sous une forme renouvelée. Si certaines préoccupations des donateurs ont décliné, de nouvelles sont apparues (environnement et sécurité). Elles apparaissent sous le couvert des différentes conditionnalités liées à l'obtention de l'aide. L'APD, est encore, tout autant que le passé, un instrument de promotion des valeurs à vocation universelle tels que les Droits de l'Homme, la démocratie, l'égalité des sexes, l'égalité des chances, etc. De plus en plus, on remarque que les préoccupations internationales deviennent les soubassements de la motivation à aider, « comme le montre par exemple l'importance que semble acquérir la question de l'aide au développement dans les sommets internationaux ».

Dans un tel contexte les pays du Sud qui sont les bénéficiaires de l'aide au développement restent sans identité. « Les échecs répétés de l'aide internationale ne remettent pas fondamentalement en cause le paradigme du développement ; les ajustements sémantiques se succèdent sans remettre en question une pratique inventée par le Nord pour le Nord et qui ne s'alimente pas de la perception et des préférences du Sud »<sup>23</sup>.

C'est autour de ces enjeux que reposera l'analyse des acteurs, les points nodaux ainsi que les normes et les procédures.

#### **4.2- Les acteurs du système d'APD**

Au niveau du système de l'aide, on peut dénombrer trois catégories d'acteurs : Les acteurs au niveau international, les donateurs ou fournisseurs d'aide et les acteurs nationaux, receveurs ou bénéficiaires. Avec l'évolution du contexte international en 1990, une autre catégorie d'acteurs privés notamment les organisations non gouvernementales (ONG) et autres mouvements associatifs ont émergé sur le champ de la coopération au développement.

Les acteurs internationaux sont essentiellement les partenaires bilatéraux et multilatéraux.

##### **a. Les donateurs**

###### **- Les partenaires multilatéraux**

Il s'agit des institutions internationales. Elles tirent l'essentiel de leurs ressources des cotisations versées par leurs États membres et contribuent à l'aide publique au développement à hauteur de 37% du total de l'APD. Les plus importants d'entre eux sont l'Union européenne, les institutions financières internationales ou les institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale,

---

<sup>23</sup> Hufty Marc, 2002, « La dimension Nord-Sud de la régulation internationale de la biodiversité », in Dynamique des négociations internationales : jeux d'acteurs et interactions verticales : le cas des négociations sur la biodiversité, Compte rendu de séminaire organisé par l'Agro Montpellier et l'Iddri, Sophie Thoyer

le Fonds Monétaire International)<sup>24</sup>, les organisations du système des Nations Unies, et les banques régionales de développement<sup>25</sup>.

### **- Les partenaires bilatéraux**

Les partenaires bilatéraux sont les pays du Nord fournisseurs d'aide. Ces pays sont regroupés au sein du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Il constitue le principal cadre de concertation au sein duquel les pays industrialisés qui en sont membres travaillent ensemble pour le développement. La mission du CAD est d'améliorer la coordination, l'intégration et l'efficacité des efforts qu'ils réalisent en vue d'un développement économique et social durable.

Dans la réalité du système d'aide au développement, Trois institutions émergent très distinctement de l'ensemble et constituent les décideurs de premier plan des orientations à donner aux politiques d'aide au développement. Il s'agit du CAD, la Banque mondiale et l'organisation des Nations Unies à travers le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD).

### **b. Les bénéficiaires de l'APD**

La deuxième catégorie d'acteurs est celle des bénéficiaires de l'aide. Il s'agit des structures nationales des pays du Sud. On distingue deux niveaux : le niveau national et le niveau local.

Au niveau national il s'agit essentiellement de l'Etat représenté par son gouvernement et son parlement. Au niveau local les élus locaux ont eu une place importante dans la coopération ces dernières années avec la décentralisation administrative qui a accordé plus de pouvoir dans la conduite du développement des collectivités locales. La coopération décentralisée est dès lors apparue comme une variante de la coopération internationale au développement.

### **c. Les acteurs non étatiques**

La crise de l'aide qui sévit au cours des années 1970 et le triomphe du libéralisme à la fin des années 1990 a favorisé au Nord comme au Sud, l'avènement sur le terrain de la coopération internationale, notamment celui des politiques d'APD, d'autres types d'acteurs non étatiques soit le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et les mouvements associatifs. Si on voit le secteur économique intervenir dans le financement de l'aide, les mouvements associatifs, eux se font remarquer dans les grands

---

<sup>24</sup> Résultat de longues négociations visant à empêcher la reproduction de la dépression des années 1930, la *Conférence monétaire et financière internationale* tenue en juillet 1944 à Bretton Woods (New Hampshire, USA) entre 44 nations, aboutissait à l'instauration d'un *système monétaire international*, et à la création des institutions chargées de le piloter : les "institutions de Bretton Woods" étaient nées. L'appellation regroupe deux institutions financières internationales : le *Fonds Monétaire International (FMI)*, et la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)*, plus connue sous l'appellation "Banque mondiale".

<sup>25</sup> Elles ont pour objectif de contribuer au développement économique et social des pays de leur région d'implantation ainsi que d'encourager la coopération économique régionale ; à l'exception de la BERD, elles octroient comme la Banque mondiale des prêts essentiellement aux États ou sur leur garantie, à des conditions proches du marché ou à des taux concessionnels.

espaces de décisions : participation d'un grand nombre d'ONG aux conférences organisées par les Nations Unies pour le développement, les protestations et surtout les revendications qu'ils émettent pour orienter les débats dans un sens plus juste et plus humain des politiques de développement.

La plupart des coopérations bilatérales recourent désormais de plus en plus à des opérateurs privés (bureaux d'études, ONG...). Ces institutions privées sont les grands bénéficiaires des ajustements internes des institutions internationales et nationales et récupèrent ainsi progressivement l'essentiel des financements publics.

#### **4.3- Points nodaux : jeu des pouvoirs et asymétrie des relations Nord-Sud**

Les points nodaux sont « des espaces physiques ou virtuels où convergent plusieurs processus, acteurs et normes, et qui produisent des effets, isolément ou en interaction avec d'autres<sup>26</sup> ».

On distingue plusieurs espaces d'interactions entre les acteurs du système d'aide. Pour la compréhension de la question liée aux conditionnalités, quatre espaces d'interactions peuvent être identifiés :

- a- Au niveau bilatéral** le CAD est un véritable forum des pays donateurs. Cette instance est un point nodal déterminant dans la gouvernance du système d'aide. Dans la mesure où il réunit 95% des donateurs, il apparaît comme le lieu de nombreux arrangements internationaux, constitutifs de régime de l'aide ;
- b- Au niveau multilatéral**, l'ensemble constitué par le groupe de la Banque mondiale (BIRD et IDA) et le FMI, est un espace de décisions incontournables dans le système d'aide internationale. La plupart des arrangements internationaux prennent forme au niveau de ce point nodal. Les politiques promues par les institutions de Bretton Woods ont des conséquences sur la restructuration et la reconversion des institutions de coopération à partir des nouvelles missions requises par un monde en perpétuel changement ;
- c- Au niveau international**, il existe des points nodaux qui sont moins physiques. Il s'agit des grandes conférences internationales réunissant l'ensemble des acteurs du système de l'APD. Depuis la fin des années 1980, les Nations unies ont contribué à la prise de conscience des défis auxquels le monde est confronté en matière de développement. L'ONU a organisé une série de grandes conférences sur l'environnement, les droits humains, la croissance démographiques, le développement, etc.

---

<sup>26</sup> Hufty Marc, 2004, « La gouvernance : vers un cadre conceptuel », Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED) Genève

En convoquant les approches théoriques de néoréalisme et de libéralisme l'analyse de ces points nodaux peut être faite dans le sens de Pierre Bourdieu, celui des relations de pouvoir : les relations de pouvoir dans le champ du développement. Selon Bourdieu,

« Les acteurs occupent des positions inégales au sein du champ selon les ressources qu'ils contrôlent et sont en compétition pour ces positions. Les dominants du champ sont ceux qui détiennent la part la plus importante des ressources mises en jeu, les dominés ceux qui en détiennent le moins. L'accord sur l'enjeu central du champ et l'adhésion aux règles du jeu conduisent les acteurs à accepter l'existence et la nécessité de ces positions inégales et donc d'admettre que ceux qui détiennent les ressources soient dominants. Ceux qui dominent un champ spécifique en fixent les règles. Ils définissent les comportements légitimes et illégitimes, classant les pratiques selon des normes (ce qui est souhaitable et ce qui ne l'est pas) et en fixe l'orthodoxie, les opinions dominantes. Ils maîtrisent la production des idées, l'information, les moyens de communication, et appuient leur domination sur une idéologie dominante, une vision du monde qui rend la domination de leur groupe légitime<sup>27</sup> ».

Dans le champ du développement la situation se présente telle que décrite ci-dessus : des acteurs (les donateurs du Nord) qui imposent leur influence sur d'autres acteurs dominés (les pays bénéficiaires du Sud) dans le sens de leur intérêts stratégiques. L'APD, dans ce cadre est l'un des instruments qui à travers les conditionnalités montre cette domination dans les rapports Nord-Sud.

#### **4.4- Les conditionnalités : véritables normes de l'APD**

Le sens qu'il convient de donner à la norme dans ce contexte, c'est celui des « attentes collectives au sujet de ce qui est considérée comme un comportement approprié<sup>28</sup> », c'est-à-dire qui « orientent le comportement des acteurs et sont modifiées par l'action collective<sup>29</sup> ». Trois types de normes sont à distinguer : les méta-normes, les normes constitutives et les normes régulatrices. Les normes peuvent avoir un caractère prescriptif ou proscriptif.

Dans le cas d'espèces les normes qui feront l'objet d'analyse sont les conditionnalités liées à l'octroi de l'APD.

##### **a- Naissance et évolution des conditionnalités**

Conditionner, c'est soumettre une action à une norme. Si les conditionnalités ont existé avec la naissance de la pratique de l'aide, c'est pendant les années 1980-1990, que les conditionnalités se

---

<sup>27</sup> Un commentaire de Marc Hufty in « Un gouvernement sous influence : les facteurs historiques, politiques et économiques à l'origine de la politique économique du gouvernement du président de la République d'Argentine, Carlos Menem, de 1989 à 1995 »

<sup>28</sup> Hufty Marc, 2004, « La gouvernance : vers un cadre conceptuel », Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED) Genève

<sup>29</sup> Idem

multiplient car la conviction était partagée sur le rôle du politique dans le développement économique. Mais c'est au cours des années 1990 que le discours sur les conditionnalités apparaît ouvertement. La particularité de la conditionnalité de l'aide est sa liaison avec la promotion d'un modèle politique précis. Depuis lors les Etats donateurs réservent leur aide à ceux qui sont idéologiquement proches d'eux. Les institutions multilatérales ont commencé également à leur rendre explicites leurs politiques de conditionnalités dont les conditionnalités sur l'aide.

Les conditionnalités sont des méta-normes mises en place par les pays donateurs dans le cadre du système d'aide. Elles sont à la fois prescriptives et proscriptives.

### **b- Contenu des conditionnalités**

Au départ les conditionnalités avaient un caractère économique. Elles ont pris par la suite un caractère politique puis écologique.

#### **▪ Conditionnalités économiques**

Le symbole des conditionnalités économiques à l'aide extérieure était l'établissement de politiques d'ajustement structurel. Jusqu'au début des années 1980, se trouvant dans la dynamique du consensus de Washington, les conditionnalités du FMI étaient essentiellement axées sur les politiques macroéconomiques. Les prescriptions du consensus étaient les suivantes<sup>30</sup> :

1. Discipline budgétaire,
2. Orientation des dépenses publiques aussi bien vers la Croissance économique que la répartition équitable des revenus,
3. Des réformes fiscales pour obtenir une large assiette fiscale et des taux maximaux d'imposition faibles
4. Libéralisation des marchés financiers,
5. Création d'un taux de change stable et compétitif,
6. Libéralisation du commerce,
7. Abolition des barrières à l'entrée sur le marché et libéralisation des investissements internationaux,
8. Privatisations,
9. Déréglementation,
10. Protection de la propriété privée.

Ces initiatives, souvent contestées par les chercheurs de gauche, voulaient permettre à l'Afrique de sortir du marasme dans lequel elle était embourbée.

---

<sup>30</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

Par la suite, toutefois, l'éventail et la complexité des conditions structurelles attachées aux prêts du FMI ont pris une ampleur considérable.

#### ▪ **Conditionnalités politiques**

Les conditionnalités politiques constituent les deuxièmes générations de conditionnalités dans le système d'APD.

La fin de la guerre froide a favorisé les modifications dans les critères d'APD. Si auparavant le système économique dictait les conditions de l'aide fournie par les agences internationales les considérations politiques devenaient de plus en plus importantes dans le processus de décision. Cette orientation venait du constat d'échec des conditionnalités économiques. On a raffermit l'idée que le développement démocratique devait aller de pair avec le développement économique afin d'obtenir des changements souhaitables et durables dans les pays du Sud. Dans les années 1990, les conditionnalités politiques ont acquis un rôle important dans l'agenda des pays donateurs. Ceci a provoqué la redéfinition du système international, ainsi qu'une vague de démocratisation et un renforcement du rôle de organisations internationales. A l'intérieur de ces conditionnalités plusieurs notions coexistent : les Droits de l'Homme, l'Etat de droit, la démocratie, la bonne gouvernance. Ces notions semblent souvent s'unir et se confondre dans le discours des donateurs.

#### ▪ **Conditionnalités écologiques**

Les questions environnementales se sont posées comme dimensions fondamentales des relations Nord-Sud. Le concept de base des conditionnalités politiques est le développement durable. La conditionnalité écologique peut se définir par l'engagement tacite ou explicite entre deux personnes morales à se conformer à des règles bien définies visant la protection de l'environnement<sup>31</sup>.

Les conditionnalités, qu'elles soient économiques, politiques ou écologiques, présentent des caractéristiques communes :

- elles sont appliquées par l'ensemble des donateurs de l'APD ;
- elles se formalisent à travers l'établissement de normes internationales (différents régimes internationaux) ;
- elles sont essentiellement unilatérales : les règles du jeu sont édictées par les acteurs du Nord ;
- elles possèdent un grand pouvoir de coercition dans la mesure où le respect des normes est une condition pour bénéficier des prêts ou des subventions.

Quel est le mécanisme d'édiction de ces normes ?

---

<sup>31</sup> Sall Mohamadou, 1996, « La conditionnalité écologique : enjeux, forces et limites d'une nouvelle coopération normative » Afrique 2000, revue africaine de politique internationale, n. 24, juillet - août- septembre, p. 25-32

#### **4.5- Processus d'édiction des conditionnalités**

Les processus sont les successions d'états par lesquels passe un système. Ils introduisent l'historicité des modes de gouvernance<sup>32</sup>.

Le processus d'édiction des conditionnalités dans le système d'APD se verra au regard des mécanismes d'influences des donateurs et des étapes de la négociation entre les Institutions financières internationales et les pays bénéficiaires.

##### **- Les mécanismes d'influence des donateurs**

En s'appuyant sur les néomarxistes pour analyser l'intervention des partenaires du Nord dans le « champ du développement », on avancera que l'APD est un « avatar post mortem du colonialisme » perçu comme une dépendance des pays bénéficiaires vis-à-vis des donateurs. Il existe trois mécanismes par lesquels le système international peut influencer les politiques des pays du Sud : la détermination au niveau des marchés internationaux, des variations des termes de l'échange, des prix ou les conditions sur les marchés financiers ; l'utilisation de ce pouvoir, assorti de menaces de sanctions et de promesses de récompenses dans un processus de négociation ; la formation de relations personnelles, de réseau ou de coalitions liant acteurs internes et externes<sup>33</sup>. Cette stratégie d'influence que favorise le libéralisme est celui adopté par les donateurs dans les relations Nord-Sud. Le cas illustrant est précisément celui des conditionnalités économiques des années 1980 : les PAS.

##### **- les négociations entre donateurs et bénéficiaires dans le cadre des PAS**

Ces négociations sont soumises de façon générale à l'acceptation d'un « modèle théorique et d'une procédure standardisés ». Ensuite les institutions de Bretton Woods proposent des changements économiques internes des pays bénéficiaires suivant trois axes<sup>34</sup> : un axe macro-économique avec un plan de stabilisation ayant pour objectif le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques, un axe microéconomique ayant pour objectif la correction des distorsions, la relance de la production et une éliminations des barrières au libre commerce et un axe méso-économique mettant en place une série de réformes des structures étatiques.

Ce modèle s'accompagne de mesures spécifiques telles que :

---

<sup>32</sup> Hufty Marc, 2004, « La gouvernance : vers un cadre conceptuel », Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED) Genève

<sup>33</sup> Barbara Stallings in in « Un gouvernement sous influence : les facteurs historiques, politiques et économiques à l'origine de la politique économique du gouvernement du président de la République d'Argentine, Carlos Menem, de 1989 à 1995 »

<sup>34</sup> Blardonne, 1990, in « Un gouvernement sous influence : les facteurs historiques, politiques et économiques à l'origine de la politique économique du gouvernement du président de la République d'Argentine, Carlos Menem, de 1989 à 1995 »



- une visite du FMI pour procéder, à la demande du membre, pour évaluer la situation économique et signer un accord préalable pour la prise de mesures préliminaires pour corriger les déséquilibres ;
- envoi d'un « lettre d'intention » pour demander un tirage avec exposé des motifs et des mesures de politique économique prises ;
- Accords signés conditionnées au respect d'une « clause de réalisation » ;
- Octroi par la Banque mondiale des prêts d'ajustement structurel et sectoriel ;
- Discussions des conditions de ces prêts au cours d'un processus de dialogue (policy dialogue).

Le constat est évident que le processus de prise de mesures formels ou informels pour la gouvernance de l'APD est essentiellement unilatéral et vise à introduire au niveau des pays bénéficiaires des mesures dont l'objectif s'éloigne de celui de l'APD.

## Conclusion

L'analyse du système d'APD à travers les politiques de conditionnalités des donateurs bilatéraux et multilatéraux permet de dégager les conclusions suivantes :

- l'APD n'échappent pas aux différents paradigmes qui caractérisent l'évolution des relations internationales ;
- l'APD est un véritable instrument de mise en œuvre des politiques destinées à créer un environnement planétaire favorable à la mondialisation des échanges. Par le biais de l'aide, les partenaires bilatéraux et de plus en plus à travers les partenaires multilatéraux qu'ils contrôlent parfaitement, arrivent à satisfaire leurs intérêts stratégiques et à faire mettre en œuvre des réformes aux détriments des pays bénéficiaires qui plongent davantage dans des crises socioéconomique et politiques avec pour conséquence l'aggravation de la pauvreté ;
- les relations entre les donateurs et les bénéficiaires sont asymétriques et montre que la dépendance des pays du Sud est savamment entretenue par le biais de ce système.

Au regard de tout ce qui précède, on peut observer que **la pratique de la conditionnalité, dans un ensemble de relations asymétriques et hiérarchisées, a fait des politiques d'aide publique au développement, des instruments d'orientation à leur guise, des changements politiques, économiques et sociaux au niveau des pays bénéficiaires.**

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Barrau Calvo Ana Isabel, 2003, « Conditionnalités de l'aide publique au développement : analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lleida, Catalogne, Espagne), série Master of science, n°54 2003. P33
2. Bouloudani Valérie, Ghinet Serge, 1996, « Tourments et tournants de la coopération au développement » in Impasses et promesses : l'ambiguïté de la coopération au développement, Nouveaux cahiers de l'IUED, sous la direction de Fino Daniel. P165
3. CAD-OCDE, 1996, « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle », 20p Naudet Jean-David, 2005, « Pourquoi donner l'aide : commentaires » in Revue d'économie du développement : Fondements, allocation et impact de l'aide, Conférence AFD/EUNDN 2004, N° spécial 2-3 Septembre 2005, P64
4. Chenery ; Ahluwalia ; Bell ; Duloy et Jolly, « redistribution with Growth », 1974, Londres, Oxford University Press in Un demi-siècle d'aide au développement
5. Hufty Marc, 2002, « La dimension Nord-Sud de la régulation internationale de la biodiversité », in Dynamique des négociations internationales : jeux d'acteurs et interactions verticales : le cas des négociations sur la biodiversité, Compte rendu de séminaire organisé par l'Agro Montpellier et l'Iddri, Sophie Thoye
6. Hufty Marc, 2004, « La gouvernance : vers un cadre conceptuel », Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED), Genève
7. Hufty Marc, 1997, « Un gouvernement sous influence : les facteurs historiques, politiques et économiques à l'origine de la politique économique du gouvernement du président de la République d'Argentine, Carlos Menem, de 1989 à 1995 », HEI, Thèse n°559
8. Jean-Philippe Thérien, « Un demi-siècle d'aide au développement », in Lien social et Politiques – RIAC, 45
9. Keebadjian G., 1997, « Les théories de l'économie politique internationale », Points Seuil, Paris Hufty Marc, 1997, « Un gouvernement sous influence : les facteurs

historiques, politiques et économiques à l'origine de la politique économique du gouvernement du président de la République d'Argentine, Carlos Menem, de 1989 à 1995 », HEI, Thèse n°559

10. Sall Mohamadou, 1996, « La conditionnalité écologique : enjeux, forces et limites d'une nouvelle coopération normative » *Afrique 2000*, revue africaine de politique internationale, n. 24, juillet - août- septembre, p. 25-32
11. Streeten Paul, « The distinctive features of a basic needs approach to development », *Developpement*, 40, 1 :49-56, in Un demi-siècle d'aide au développement
12. Wood, Robert E., 1986, "From Marshall Plan to debt crisis: Foreign Aid and development choices in the World economy", Berkeley, University of California Press
13. Wood, Robert E., 1996, "Rethinking economic aid", in Steven K. HOOK, Dir. *Foreign Aid Toward the Millenium*, Boulder, Lynne Rienner, P 17-37
14. [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)