

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'EFFICACITÉ DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT :
LA DÉCLARATION DE PARIS : UNE AIDE « EFFICACE »
POUR UN ÉTAT « EFFICACE »

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
LYDIA ATROUCHE

NOVEMBRE 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à adresser mes remerciements les plus sincères à Aziz S. Fall et à Lawrence Olivier du Département de Science Politique de l'UQAM pour m'avoir soutenue tout au long de ce travail. Votre soutien, vos conseils avisés, votre générosité et votre ouverture d'esprit, je vous en serai éternellement reconnaissante.

Je tiens également à exprimer mon infinie reconnaissance à mes parents, mon frère et mes amis pour leur soutien indéfectible et leur confiance.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vi
RÉSUMÉ	viii
INTRODUCTION	1
Problématique	3
Proposition de recherche.....	4
Cadre d'analyse.....	5
Post-consensus de Washington.....	5
Programme de réformes libérales	6
Post-conditionnalité	6
Néolibéralisme socio-institutionnel	7
Efficacité/efficacité de l'aide.....	10
Efficace	11
Aide au développement	11
Développement.....	11
Méthodologie, délimitations et objectifs de recherche	12
CHAPITRE I	
Évolution et enjeux de l'efficacité de l'aide.....	15
1.1 Origine et contexte de l'aide publique au développement.....	15
1.1.1 Le point IV de Truman	16
1.1.2 L'aide publique au développement.....	17
1.2 Le concept d'efficacité de l'aide au développement : évolution et sophistication	21
1.2.1 Première phase : l'aide à l'épargne « nationale » et à la croissance.....	22
1.2.2 Seconde phase : l'aide à l'investissement.....	24

1.2.3 Troisième phase : la stratégie d'endettement et l'aide aux « besoins essentiels ».....	24
1.2.4 Quatrième phase : l'aide à l'ajustement structurel	27
1.2.5 Cinquième phase : l'aide au marché, au renforcement institutionnel et à la « bonne gouvernance »	31
1.2.6 Sixième phase : Réformes de « seconde génération : l'impératif d'améliorer l'efficacité de l'aide dans le cadre du « post-consensus de Washington ».....	38
1.2.6.1 L'ère du « partenariat »	40
1.2.6.2 Un État à parfaire.....	42
1.2.6.3 <i>Assessing Aid</i> : à la rescousse d'une aide à la dérive.....	44
1.2.6.4 Le resserrement de l'étau par la dette et les mécanismes de son refinancement	47
1.2.6.5 La « pauvreté » : un phénomène pluridimensionnel greffé aux ODM.....	48
1.2.6.6 Les IBW et le renouvellement de leur vision néolibérale : le Cadre de développement intégré.....	49
1.2.6.7 Le « Consensus de Monterrey »	51
1.2.6.8 La Déclaration de Rome sur l'harmonisation.....	52
1.2.6.9 Le Mémoire conjoint de Marrakech	53
1.3 Conclusion	54

CHAPITRE II

L'efficacité dans la Déclaration de Paris	56
2.1 Une efficacité à géométrie variable	56
2.2 L'efficacité dans la Déclaration de Paris : raffinement et conditionnalités accrues.....	91
2.2.1 L'« appropriation » : une stratégie « nationale » de développement, téléguidage et autocontrainte.....	94
2.2.2 L'« alignement » : des stratégies « nationales » prédéfinies... une marge de manœuvre restreinte	102
2.2.3 L'« harmonisation » : « rationalisation » disciplinaire pour une mise en œuvre effective des SRP.....	111
2.2.4 « Gestion axée sur les résultats » : une aide en tranches conditionnelle à l'obtention de résultats	117
2.2.5 « Responsabilité mutuelle » : un engagement déséquilibré.....	120
2.3 Conclusion	122

CHAPITRE III

Par l'« appropriation »: une aide « efficace » pour un État « efficace » ou un État « efficace » pour une aide « efficace »?	124
3.1 « Appropriation » : réformer par l'aide « efficace » le mode de fonctionnement de l'État.....	124
3.2 La « capacité » comme « technologie politique » pour circonscrire l'action de l'État.....	140
CONCLUSION	145
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	157

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de coopération et de développement international
AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
ATTAC	Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CADTM	Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i>
CASRP	Crédits d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté
CDI/CDF	Cadre de développement intégré/ <i>Comprehensive development Framework</i>
CDMT/MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme/ <i>Medium-term expenditure Framework</i>
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEP/PAF	Cadres d'évaluation des performances/ <i>Performance Assessment Framework</i>
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CFMT	Cadre fiscal à moyen terme
CLSP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DP	Déclaration de Paris
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPIN/CPIA	Évaluation des politiques et institutions nationales/ <i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GC-SC	Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide
GT-EFF	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide

GT-STAT	Groupe de travail du CAD sur les Statistiques
IADM	Initiative de l'allègement de la dette multilatérale
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institutions financières internationales
JAS	<i>Joint Assistance Strategies</i>
JSAN	Avis consultatif conjoint/ <i>Joint Staff Advisory Note</i>
LICUS	<i>Low income countries under stress</i>
NEI	Nouvelle économie institutionnelle
NOEI	Nouvel ordre économique international
NPM	Nouvelle gestion publique/ <i>New public management</i>
NSI/SIN	Néolibéralisme socio-institutionnel/Socio-institutional neoliberalism
ODM	Objectifs de développement du millénaire
ONG/ONGI	Organisation non gouvernementale/Organisation non gouvernementale internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action d'Accra
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PCW/PWC	Post-consensus de Washington/ <i>Post-Washington Consensus</i>
PERL	<i>Public Expenditure Reform Loans</i>
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE/HIPC	Pays pauvre très endetté/ <i>Highly Indebted Poor Countries</i>
RNB	Revenu national brut
SIDA	<i>Swedish International Development Agency</i>
SRP/SLP	Stratégie de réduction de la pauvreté/Stratégie de lutte contre la pauvreté
SWAp	Approche sectorielle/ <i>Sector-Wide Approach</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance/ <i>United Nations of International Children's Emergency Fund</i>

RÉSUMÉ

Cette étude interroge la notion d'efficacité de l'aide au développement et son dessein, particulièrement à travers la Déclaration de Paris. Au cours des années 1990, sur un fond de crise économique, l'aide au développement de même que son corollaire incontournable, la conditionnalité, sont vivement critiquées pour ne pouvoir produire les effets escomptés. Cette crise de légitimité et de crédibilité intervient suite à l'échec relatif des politiques d'ajustement structurel (PAS) et des premières réformes de « gouvernance » prodiguées par les IBW aux pays sous ajustement en contrepartie d'un refinancement de leur dette. La communauté des bailleurs décide alors qu'un réajustement s'impose pour revitaliser l'aide au développement afin d'améliorer son efficacité. Malgré les allures techniques des mesures d'efficacité préconisées pour résoudre des problèmes présentés comme étant structurels de l'APD (ex. coordination), la Déclaration de Paris et ses principes sont fondamentalement politiques de même que leurs effets. Cette étude tente de montrer que la Déclaration de Paris vise à surmonter les obstacles issus du Consensus de Washington, essentiellement la mise en application et le maintien des réformes néolibérales. Par ses mesures d'efficacité, elle conditionne l'APD à l'adoption du programme de réformes néolibérales propre au cadre du post-consensus de Washington (PCW) afin d'assurer son internalisation dans les États récipiendaires ce qui tend à réduire sa marge de manœuvre déjà bien circonscrite, en plus de tenter de remodeler l'État afin qu'il soit davantage conforme à l'économie de marché. La Déclaration de Paris fait la promotion d'une APD plus intrusive et elle met en œuvre l'agenda de la Banque mondiale et contribue donc à son opérationnalisation.

Mots-clés : aide au développement, efficacité de l'aide, coopération internationale, réformes néolibérales, post-consensus de Washington, conditionnalité, Déclaration de Paris, État « efficace », Banque mondiale, CAD/OCDE.

INTRODUCTION

La préoccupation de la « communauté du développement » au milieu des années 1990 pour accroître l'efficacité de l'aide publique au développement (APD ci-après)¹ survient à un moment crucial où sur fond de redéploiement de l'économie mondiale, l'aide au développement sombre peu à peu dans un état de « fatigue ». Au cours de cette même période, les constats de plusieurs études sur l'inefficacité macroéconomique de l'aide, l'échec de la conditionnalité² et l'éclatement en chaîne de crises financières aux quatre coins de la planète entraînent la délégitimation des politiques néolibérales des ajustements structurels connues sous le vocable du « consensus de Washington »³. Dans ce contexte de crise de l'APD et de la pensée orthodoxe du développement (Leys 1996), il convient pour la « communauté du développement » d'interroger tant la nature, la fonction, les effets, l'utilité relative – selon ses formes et objectifs divers – que les conditions qui peuvent déterminer l'efficacité de l'APD.

Pour les bailleurs de fonds, le « Tiers monde » reçoit depuis plus d'un demi-siècle des sommes substantielles d'APD, mais la plupart de leurs économies nationales n'ont toujours pas atteint les « niveaux » de transformations escomptées. Plusieurs explications – d'ordre structurel,

¹ Au cours de ce travail, les concepts d'aide au développement, d'aide publique au développement, d'assistance au développement, d'aide et d'APD seront utilisés de manière indifférenciée.

² Nous retenons la définition de la conditionnalité qu'en donne Killick et al. : « [...] *conditionality* [...] refers to a mutual arrangement by which a government takes, or promise to take, certain policy actions, in support of which an international financial institution or other agency will provide specified amounts of financial assistance. » (Killick et al. 1998 : 6)

³ Cette expression est de l'économiste John Williamson utilisée communément pour désigner la synthèse des politiques d'ajustement structurel et de stabilisation promues au cours des années 1980 et 1990. En revanche, elle signifie selon son auteur un ensemble de mesures économiques prescrit par les institutions de Bretton Woods (IBW) - avec le concours du Trésor américain - au contexte spécifique des pays d'Amérique latine à partir de 1989. Toutefois, largement assimilé à l'ensemble des politiques d'inspiration néolibérale imposé par le FMI et la Banque mondiale aux pays du Sud endettés mis sous ajustement au cours des années 1980 et 1990, le « consensus de Washington » - « réformes de première génération » - se décline en dix préceptes néolibéraux que son auteur résume par : « [...] *a fiscal discipline; a redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure; tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base); interest rate liberalization; a competitive exchange rate; trade liberalization; liberalization of inflows of foreign direct investment; privatization; deregulation (to abolish barriers to entry and exit); secure property rights.* » (Williamson 2000 : 252-253)

macroéconomique et plus récemment institutionnel - ont été avancées pour expliquer les « performances » des économies et de l'APD. Parmi les explications en lien avec l'APD figure le problème de l'*efficacité de l'aide*. Le thème d'accroître l'efficacité de l'aide revient en force dans l'agenda international du développement depuis la seconde moitié des années 1990, notamment sous l'impulsion des rapports du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD) *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* et ceux de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide de 1995 et 1998, *Strengthening the Effectiveness of Aid* et *Assessing Aid*. D'ailleurs, les travaux à l'origine de ce dernier rapport suscitent encore aujourd'hui de vives controverses et demeurent au cœur des débats. Le thème de l'efficacité de l'aide fait l'objet de plusieurs études antagoniques où l'on s'attèle à en évaluer les impacts, notamment sur la croissance et le développement économique.

En mai 2003 a été mis en place au sein du CAD de l' OCDE, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF). Il fait suite aux initiatives du Cadre de développement intégré/*Comprehensive development framework* (CDI/CDF) et du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP) des IBW et au « consensus » obtenu en 2000 avec la Déclaration du Millénaire sur les objectifs de développement du millénaire (ODM)⁴, à Monterrey en 2002 lors de la Conférence sur le financement du développement et à Rome la même année c'est-à-dire en 2003 avec la Déclaration sur l'harmonisation. Il rassemble des bailleurs multilatéraux – qui ont le statut d'observateurs permanents – et bilatéraux auxquels sont associés quelques pays en développement pour colliger un ensemble de « bonnes » pratiques en termes d'allocation et d'administration de l'aide. En février 2004 à Marrakech, à l'initiative des présidents du CAD de l'OCDE et des banques multilatérales de développement, se renforcent les normes d'efficacité de l'aide pour inclure la « gestion axée sur les résultats » en matière de développement. L'enjeu d'accroître l'efficacité de l'aide culmine en 2005 avec la Déclaration de Paris où la « communauté du développement » soutient revoir les relations de « partenariat » et innover dans les pratiques d'aide au développement. En quoi consiste ce désir de réforme de l'aide au développement engagée par la « communauté du développement » en ce début de XXI^e siècle ?

⁴ Réduire l'extrême pauvreté et la faim; assurer l'éducation primaire pour tous; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; réduire la mortalité infantile; améliorer la santé maternelle; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies; préserver l'environnement; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

L'agenda de Paris crée un précédent en matière de coopération au développement en esquissant pour les bailleurs et les bénéficiaires des principes d'efficacité articulés sur l'« appropriation », l'« alignement », l'« harmonisation », la « gestion axée sur les résultats » et la « responsabilité mutuelle ». Une cinquantaine d'engagements ainsi qu'une douzaine d'objectifs-cibles – ou indicateurs de « performance » – ont été retenus pour assurer le suivi de la mise en œuvre du programme d'efficacité de l'aide et mesurer les « progrès » accomplis en la matière. (Déclaration de Paris 2005 : 1)

Mais avant de problématiser leurs enjeux, il faut rappeler que d'emblée, les questions qui se rattachent à l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement posent celles des stratégies et politiques de développement – des « paradigmes » de développement –, du cadre global dans lequel elles sont élaborées et leur mise en application par les bénéficiaires. En filigrane, elles concernent ainsi les questions liées aux conditions de cette efficacité donc à celles de l'efficacité de la conditionnalité de l'aide, du modèle de développement dominant, des réformes préconisées, etc. Intrinsèquement liée aux objectifs escomptés qui sous-tendent le modèle de développement préconisé, l'efficacité de l'aide s'applique de fait à l'objet plus large de l'efficacité du développement dans le cadre de rapports dits Nord/Sud - selon une conception singulière des notions d'aide et du développement. Les bilans de l'aide et le réajustement de ses politiques englobent aussi la (re)formulation opérée, depuis la « fin » de la période des programmes d'ajustement structurel, des stratégies et politiques « nationales » de développement.

Problématique

Notre problématique s'articule autour de la question spécifique de recherche suivante et aux diverses interrogations qui la sous-tendent. Pourquoi le cadre conceptuel et « opérationnel » tel qu'il figure dans l'agenda de Paris a-t-il été retenu par la communauté des bailleurs de fonds pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide au développement? À quels enjeux le programme d'efficacité de l'aide tente-t-il de répondre? Autrement dit, qu'est-ce qu'une aide « efficace » dans le cadre de l'approche actuelle et que signifie-t-elle dans les faits? Vers quel(s) objectif(s) ces principes, objectifs-cibles et « bonnes pratiques » tendent-ils?

Proposition de recherche

Devant l'échec relatif de l'ajustement structurel et du désengagement de l'État du « Sud » au cours de la décennie 1980 et 1990, le programme d'efficacité de l'aide déploie et tente de mettre en œuvre une aide au développement reconfigurée pour consolider et donner un second élan aux réformes économiques, institutionnelles et politiques des pays du Sud dans le cadre du « post-consensus de Washington »⁵. Derrière l'objectif d'améliorer l'impact de l'aide et par les mesures procédurales qu'il préconise, l'agenda de Paris contribue – si ce n'est son ultime objectif – à la reconfiguration de l'État du Sud. Cette proposition défend l'affirmation selon laquelle la reconfiguration de l'aide s'effectue selon des paramètres (pré) définis par la communauté des bailleurs⁶ de l'aide, particulièrement la Banque mondiale en fonction de son agenda et vise à accroître leur intervention directe dans le choix déjà très limité des politiques de développement des États où ils interviennent. Elle permet aussi d'intensifier la surveillance de la mise en œuvre des réformes des gouvernements du Sud. Cette nouvelle approche de l'aide au développement est nécessaire à la viabilité d'une mondialisation néolibérale par le biais, entre autres, d'une libéralisation des marchés, d'une société civile singulière et d'un type d'État particulier pour répondre aux intérêts du grand capital. En somme, l'approche prescriptive et normative du programme d'efficacité de l'aide formalisée dans la Déclaration de Paris constitue une forme de supra conditionnalité de l'aide à travers la constitution et l'agglomération de normes et de standards internationaux, de prescriptions, qui a tendance à réduire significativement l'espace politique des États « aidés efficacement ». La création d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre des prescriptions véhiculées par le « post-consensus de Washington » – qu'incarne la Déclaration de Paris – tend d'une part à accroître l'asymétrie des rapports entre les bailleurs et le bénéficiaire⁷, et réduit davantage la marge de manœuvre politique par le biais notamment, d'un

⁵ Nous présentons un peu plus loin ce que nous entendons par « post-consensus de Washington ».

⁶ Tout au long de ce travail, nous désignons par « bailleurs » ceux qui octroient de l'APD – selon la définition fournie par le CAD de l'OCDE – via les canaux bilatéraux membres du CAD de l'OCDE, multilatéraux et autres qui ont souscrits à la Déclaration de Paris. Sont alors exclus, les bailleurs hors CAD/OCDE, les fondations, les bailleurs privés, la coopération « triangulaire », etc.

⁷ Nous retenons à travers ce travail, à des fins essentiellement pratiques, le terme « bénéficiaire » même si nous le considérons inapproprié – tout comme les termes « bénéficiaire » (au bénéfice de qui?) ou « partenaire » d'ailleurs – pour désigner les gouvernements dépendant de l'aide publique au développement qui « reçoivent » l'APD « octroyée » par les bailleurs de fonds. Car nous pouvons émettre le questionnement suivant : peut-on considérer un gouvernement recevant de l'APD, comme étant « bénéficiaire » de cette aide quand les flux nets sont pour l'essentiel négatifs? (CNUCED, CADTM, ATTAC) Selon Ziegler, ces transferts en raison du remboursement de la dette valent huit fois les montants d'APD. (Ziegler 2005) Gurtner nous apprend

contrôle renforcé sur le processus politique des États « aidés » et ce, par une surveillance accrue sur la réforme des politiques entre autres. Loin de représenter un hiatus avec le cadre néolibéral du « consensus de Washington », il s'agit en somme de résoudre certains écueils politico-institutionnels rencontrés lors du processus d'ajustement entamé durant les décennies 1980 et 1990.

Cadre d'analyse

Nous adoptons un cadre d'analyse construit à partir de l'agencement des concepts de *post-consensus de Washington* de Jayasuriya, du *programme de réformes libérales* de Saldomando, de *post-conditionnalité* de Harrison et du *néolibéralisme socio-institutionnel* (NSI) de Carroll.

« Post-consensus de Washington »

Tout d'abord, nous retenons le « post-consensus de Washington » comme notion pour définir la doxa néolibérale de l'ordre mondial. Le « post-consensus de Washington » est un raffinement du « consensus de Washington » qui le précédait par l'ajout, entre autres, d'un cadre réglementaire par la mise en place de réformes institutionnelles pour permettre la consolidation des réformes structurelles, de « filets de sécurité sociaux » pour amortir les chocs de l'ajustement, d'un rôle particulier pour l'État pour permettre l'instauration et le maintien d'un cadre institutionnel favorable à l'investissement, au marché, à l'entreprise privée – à la viabilité du capitalisme – et à assumer les « défaillances » du marché. Nous retenons dans la même veine la compréhension qu'en a Jayasuriya qui est conforme à ce que précède où il définit avec d'autres le « post-consensus de Washington » comme une tentative d'élaborer un cadre politico-institutionnel pour enchâsser les politiques d'ajustement structurel du « consensus de Washington ». (Jayasuriya 2001; Jayasuriya et Rosser 2001; Jayasuriya et Hewison 2004)

From this perspective [...] the PWC complements, rather than replaces, the policies associated with the Washington consensus. However, the politics of the PWC is a distinctive form of anti politics wich seeks to cleanse economic institutions of the assumed debilitating effects of political bargaining. (Jayasuriya 2001 : 1)

que ces transferts négatifs le sont – d'après les statistiques de la balance des paiements du FMI – depuis 1997 pour les pays en développement et 1999 pour les pays en transition. (Gurtner 2007 : 57-58) Ces transferts Sud/Nord dominant notamment en raison de remboursements de la dette et du service de celle-ci, des coûts associés à l'assistance technique des expatriés, de l'aide liée ou des frais induits par l'administration de cette aide par exemple – une partie de cette aide qui vraisemblablement n'a jamais quitté les comptes des bailleurs, mais se déplaçant seulement d'une colonne à une autre dans les livres comptables de ceux-ci – du rapatriement des profits des multinationales, etc.

L'auteur ajoute que les programmes de « gouvernance » sont une partie intégrante et centrale du « post-consensus de Washington » :

[t]herefore, governance projects suggest a deeply antithetical attitude to politics as conflict or rational deliberation, and substituting instead a version of politics as the effective implementation of agreed technical procedures. It is a politics of anti politics wich substitutes the politics of procedure for the politics of bargaining. (Jayasuriya 2001 : 1)

Programme de réformes libérales

Aussi, nous abondons dans l'acception du *programme de réformes libérales* qu'offre Saldomando pour situer le cadre référentiel duquel est explicité l'objectif global des politiques de développement. Il définit le *programme de réformes libérales* :

[...] dans le sens d'une application standard des politiques de réformes économiques et institutionnelles de l'État, la législation, le commerce, l'impôt, le marché du travail, les finances, la protection sociale et la privatisation, destinées à libéraliser et à déréguler les économies forçant le passage vers un modèle extraverti inséré dans la globalisation et basé sur un nouveau mode de régulation de la relation entre l'État et le marché. (Saldomando 2005 : 45-46)

On peut considérer que ce *programme de réformes libérales* explicite le contenu des réformes à enchâsser et à consolider dans les États et les sociétés des récipiendaires.

Post-conditionnalité

Ensuite, pour situer la phase dans laquelle la volonté de cette réingénierie socio-politique s'inscrit, nous recourons à la *post-conditionnalité* de Harrison. La pression exercée par le bailleur y permet à la fois d'être très interventionniste, mais d'apparence moins coercitive, puisque le récipiendaire, sous gouvernance, qui est son obligé a mis en œuvre le dispositif de la « *governance* ». Ce dispositif renforce l'appareil répressif de la conditionnalité car l'État récipiendaire doit internaliser, s'appropriier les conditionnalités des bailleurs. Aussi, il les applique dans une logique d'autant plus intrusive qu'elle suppose un discours libéral de « partenariat », de « participation », d'« appropriation », etc. En effet, Harrison affirme que

[...] governance state are also characterized by a certain 'post-conditionality' in their sovereign frontier politics : that is to say, the period during which donors constantly policied reform through the threat of a freezing or withdrawal of funds has passed. In other words, the main mechanism for external intervention in the sovereign frontier – conditionality – loses some of its salience at the same time as external agencies become more preponderant. (Harrison 2004: 71)

Ces États sous gouvernance identifiés par Harrison restent marginaux, mais constituent un idéal-type vers lequel les bailleurs s'astreignent à faire tendre tous les autres.

Néolibéralisme socio-institutionnel

Pour saisir comment l'objectif global de la politique de développement sera réalisé, le *modus operandi*, nous adoptons le cadre d'analyse élaboré par Toby Carroll pour qui le « post-consensus de Washington », qu'il dénomme le « néolibéralisme socio-institutionnel » en pratique, constitue une nouvelle forme de néolibéralisme articulée sur une régulation sociale pour répondre aux lacunes et contradictions issues du « consensus de Washington ». (Carroll 2007: 2) Il précise que :

Here the post-Washington consensus is understood as the adoption and promotion by the World Bank and other development organisations of a new form of neoliberalism – socio-institutional neoliberalism. This combines orthodox neoliberal elements with a more rigorous specification of the perceived institutional prerequisites of market-led development – including social institutions. Socio-institutional neoliberalism builds in a new prescriptive element that includes emphases on social capital, human capital, and an elaboration of the theme 'governance' – what I call the 'new basics'. (Carroll 2005: 1)

D'après lui, l'objectif du NSI est de tenter de remédier à « [...] *one of the major problems for the Washington consensus: insufficient progress in reform implementation.* » (Carroll 2007: v) Comme cadre théorique, le NSI met en lumière les fondements théoriques et les approches promues par la Banque mondiale dans le cadre du « post-consensus de Washington » qui ont façonné le « nouvel agenda de développement »⁸ durant la dernière décennie et qui le distingue de la conception orthodoxe du néolibéralisme du « consensus de Washington ». Car il précise que « [...] *what is often described vaguely as the post-Washington consensus is essentially a new form of market-led development that involves new political strategies to deliver both new and old neoliberal content.* » (Carroll 2007 : 2) Fortement influencé sur le plan théorique par la nouvelle économie institutionnelle (NEI), le NSI parvient par des « *political technologies* » – des « technologies politiques » qui se manifestent notamment à travers l'utilisation d'un lexique plus progressiste (ex. participation, appropriation, partenariat, dialogue, holiste, intégré, etc.) – et des

⁸ L'auteur utilise les termes « post-consensus de Washington » et « nouvel agenda de développement » d'une façon indifférenciée. Nous tenons à noter que nous nuancions l'aspect « nouveau » de l'agenda du développement et préférons, conformément à la définition du « post-consensus de Washington » précédemment citée, le terme « renouvelé » ou « renouvellement » pour désigner le changement intervenu dans l'agenda du développement au début des années 2000 pour davantage tenir compte de la nécessaire et constante modulation des « mots du développement ».

« *delivery devices* » – « des dispositifs d'allocation de l'aide » (ex. CDI/DSRP, *Country Assistance Strategy* (CAS), *Memorandum of Understanding* (MoU), *Joint Assistance Strategies* (JAS), assistance technique, etc.) – à mettre en œuvre les réformes néolibérales. Le NSI parviendrait à façonner des institutions favorables et compatibles au marché et à introduire une discipline du marché dans la régulation sociale, bref, de procéder à une réingénierie socio-politique afin d'étendre et d'enchâsser les principes et mécanismes de l'économie de marché dans les sociétés pour les mettre au diapason de la logique marchande. Selon l'auteur, ces « technologies politiques » et ces « dispositifs d'allocation de l'aide » du NSI, œuvrant ensemble, constituent une reconfiguration de la conditionnalité pour permettre la mise en place d'un cadre institutionnel « [...] *through which market reform policies are implemented and justified.* » (Carroll 2007: 3) Le NSI, ses « technologies politiques » ainsi que ses « dispositifs d'allocation de l'aide », sous ses aspects techniques, parviendrait à dépolitiser les enjeux de classes et d'inégalités, et à instaurer un alignement socio-politique et économique des institutions publiques des pays sous gouvernance dans le sillage de l'économie de marché.

Cet instrument nous sert à saisir l'évolution et les nouvelles tendances de l'aide au développement conformément à l'agenda du développement renouvelé. Autrement dit, le NSI nous amène à comprendre le programme d'efficacité de l'aide tel qu'il est codifié dans la Déclaration de Paris en rapport au cadre global des politiques de développement propres au « post-consensus de Washington ». Consubstantiel au NSI et maillon indispensable pour sa mise en œuvre, l'agenda de Paris, par son appareil normatif et prescriptif d'« appropriation », d'« harmonisation », d'« alignement » et de « gestion axée sur les résultats », déterminerait la conduite en conditionnant à un autre niveau l'aide au développement. Entre autres choses, les « technologies politiques » et les « dispositifs d'allocation de l'aide » sont des conditions préalables auxquelles le pays récipiendaire se doit de souscrire pour recevoir une aide dite « efficace » des bailleurs de fonds. Même si la Déclaration accorde des responsabilités partagées entre le bailleur et le récipiendaire, en dernier lieu, il revient au gouvernement récipiendaire de faire en sorte qu'il réponde aux nouvelles normes d'efficacité de l'aide, notamment en ce qui concerne l'appropriation et l'alignement. La matrice du NSI permet de mettre en lumière le raffinement opéré par les mécanismes et conditionnalités issus de l'ajustement structurel. Elle dévoile leur sophistication pour déjouer les obstacles politiques posés par les pays en développement afin d'éviter certaines réformes auxquelles est astreinte la communauté des bailleurs du fait de la logique de « partenariat ». La matrice met alors en évidence, comment la conditionnalité politique (ou de « gouvernance ») doit être réaménagée en tenant compte des

obstacles de nature essentiellement politique et trouver une réponse, technique, dépolitisée et « dépolitisante ».

Le NSI peut offrir une autre lecture et faire appréhender différemment le volet opérationnel de la Déclaration de Paris. La reconfiguration qui s'est opérée au début du millénaire au sein du « paradigme » de développement a eu des incidences sur les pratiques de l'aide, notamment par l'emphase mise sur le « développement institutionnel » et le « développement social » des politiques de développement et d'aide au développement dont les visées sont officiellement d'alimenter la croissance économique et de fournir une « stabilité » politique. Le NSI met en relief la mise en œuvre des dimensions institutionnelles et politiques ainsi que les implications socio-économiques qu'elles supposent, dans le cadre d'un modèle de développement toujours imposé et dont les principes directeurs sont essentiellement téléguidés de l'extérieur par les bailleurs pour eux-mêmes.

Au final, le cadre d'analyse de Carroll nous permet d'explorer notre hypothèse à savoir comment l'aide et son interface la conditionnalité sont reconfigurées dans une problématique qui elle peine à changer : celle de l'ajustement structurel. Aussi, comment sous cette forme désirée, elles participent à l'accélération et l'intensification de la mise en œuvre du processus de réformes dans les pays du Sud pour transformer l'État et enchâsser la logique du marché dans les rapports sociaux. Le NSI permettrait donc de saisir le nouveau mode de régulation à travers le principe d'« appropriation » propre à la conception qu'en donne la Déclaration de Paris et de l'agenda du « post-consensus de Washington » et aussi, de saisir comment les mesures de réformes se généralisent et se standardisent. En effet, ces dispositifs pour se généraliser et s'uniformiser ont besoin de « conditions-cadres » – ou selon la terminologie de Carroll des « dispositifs d'allocation de l'aide » – qui ont fait l'objet d'une brève nomenclature ci-dessus.

Maintenant, voyons comment ces concepts s'articulent entre eux pour former notre grille d'analyse. Tout d'abord ces quatre outils permettent de décrypter un projet proposé par les bailleurs, un projet fondamentalement politique, mais qui est présenté sous un vernis technico-mécanique. Le « post-consensus de Washington » représente la doxa néolibérale pour définir l'ensemble duquel émerge les fins et moyens – les « problèmes » et « solutions » – actuels du « développement » et de l'« aide au développement ». Ceci permet de retracer le caractère fortement connoté idéologiquement les présuppositions qui irradie tout le discours du « développement ». D'ailleurs, nous recourons au « programme de réformes libérales » pour

préciser le contenu et la nature de ce qui est véhiculé à travers le « post-consensus de Washington » et à enchâsser dans les sociétés sous ré-ajustement. Pour comprendre comment le « post-consensus de Washington » se met en pratique – et aussi pour marquer la différence entre ce dernier de ce qui le précédait, le « consensus de Washington » –, comment il agit, nous avons recours au « néolibéralisme socio-institutionnel » accompagné de ses « technologies politiques » et « dispositifs d'allocation de l'aide ». Ils permettent de traquer les fausses évidences et révéler les contradictions propres à la rhétorique et aux pratiques au nom du « développement » plus spécifiquement en ce qui nous concerne à travers la Déclaration de Paris et de retracer leur évolution. Finalement, la « post-conditionnalité » d'Harrison illustre l'état actuel de la conditionnalité. Cette évolution dans les rapports bailleurs/réциpiendaires à travers le prisme de la conditionnalité arrivent à peine à dissocier les doléances des bailleurs et des volontés définies par les réциpiendaires, tellement les unes apparaissent étroitement imbriquées aux autres.

Afin de compléter notre outil d'analyse, il est essentiel de définir quelques autres concepts clefs pour mieux saisir les multiples enjeux liés à la problématique de l'efficacité de l'aide.

Efficacité/efficacité de l'aide

Tout d'abord, un concept incontournable à notre étude sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide, dont les nombreuses « définitions » ont été à l'origine de nos réflexions, est le concept d'*efficacité*. Le *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* du CAD de l'OCDE définit l'*efficacité* comme une « [m]esure selon laquelle les *objectifs* de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur *importance relative*. » (Notre emphase) (OCDE 2002 : 20) L'*action de développement* est définie comme un « instrument d'aide utilisé par un partenaire (bailleurs de fonds ou non) en vue de promouvoir le développement (par exemple, projets, programmes, avis ou conseils en matière de politique). » (OCDE 2002 : 20) L'*efficacité de l'aide* pour l'OCDE « [...] renvoie à la réalisation des objectifs d'une activité d'aide, d'un programme ou d'un programme général d'APD. »⁹ (OCDE 2003a : 40 note 1) Quant à la Banque mondiale, l'*efficacité de l'aide* « [...] refers to the extent to which development assistance helps achieve results. » (Banque mondiale

⁹ L'OCDE dans son Rapport 2002 rajoute que « [l]es donateurs ont une influence directe sur l'efficacité de l'aide étant donné qu'ils peuvent choisir des instruments et modalités de mise en œuvre, et décider des politiques régissant leurs programmes d'aide. » (OCDE 2003 : 40 note1)

2007 : v) En somme, l'efficacité n'est que création d'impacts ou d'effets. Nous ne retenons pas ces définitions en soi, mais pour démystifier le dessein des bailleurs à travers le programme, nous les utiliserons en première partie comme définition de travail.

Efficace

Le Petit Robert donne la définition d'*efficace* suivante : « qui produit l'effet qu'on en attend ». (Petit Robert 2007: 824) À cet effet, à l'expression « être efficace », l'emploi d'un substantif en un verbe transitif, implique une certaine réussite, un certain succès de l'effet, mais elle ne précise en rien, tout comme l'*effet* d'ailleurs, la nature de cette « réussite ». Autrement dit, tout dépend des attentes de celui qui appréciera le contenu conformément à sa propre grille d'évaluation.

Aide au développement

Nous considérons que l'*aide*, dans son cadre actuel d'asymétrie, de rapports de domination et d'inégalités structurelles propres au système mondial capitaliste, est un maillon indispensable du mode de reproduction des rapports entre les formations sociales de ce système mondial. (Holly 2003) Elle représente un des éléments essentiels de la stratégie du centre dominant afin de restructurer les sociétés du Tiers monde selon une logique d'économie de marché mondialisée (accumulation du grand capital) entretenue par l'impérialisme au moyen de la concurrence et de la croissance économique. Les transactions de fonds et de services-conseils du Nord vers le Sud qui caractérisent l'« aide » ne sauraient donc être considérées comme une aide désintéressée hors de la logique marchande. L'aide sert alors d'instrument de domination au service du capital mondialisé dominant.

Développement

Enfin, nous utiliserons la notion de *développement* dans l'acception qu'en donne Rist :

[1]e « développement » est constitué d'un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d'une production croissante de marchandises (biens et services) destinés, à travers l'échange, à la demande solvable. » (Rist 1996 : 26-35)

Méthodologie, délimitations et objectifs de recherche

Afin d'argumenter notre proposition de recherche, nous allons procéder par une analyse documentaire, une analyse de contenu. Notre méthode est essentiellement qualitative, car nous voulons recenser quelques « bonnes pratiques » en matière d'allocation de l'aide dans le cadre de l'agenda de Paris et tenter de comprendre leurs implications dans les rapports Nord/Sud ainsi que sur la nature même de l'APD. Les sources primaires retenues sont la Déclaration de Paris, les documents officiels et les travaux préparatoires du CAD de l'OCDE et de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide. Les sources secondaires sont essentiellement des documents de chercheurs et de praticiens issus des agences de développement, d'organisations de la « société civile » ou de centres de recherche qui ont produit une analyse critique ou non soit sur la Déclaration ou sur les mécanismes et instruments promus par les « bonnes pratiques » en terme d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Il est important de souligner que le but de ce travail n'est pas de procéder à l'évaluation des bailleurs et des bénéficiaires dans l'application des normes d'efficacité ni d'analyser la Déclaration en elle-même c'est-à-dire d'analyser les chances de réussite ou d'échec du programme d'efficacité de l'aide d'ici 2010, comme le prévoit la Déclaration de Paris. Cependant, en soulevant certaines pratiques, nous allons mettre en lumière quelques incohérences du programme international d'efficacité de l'aide, mais ceci n'est pas l'objectif primaire. Il ne s'agit pas non plus de passer en revue la littérature exhaustive des déterminants d'une certaine efficacité de l'aide. Nous n'évaluerons pas l'efficacité de l'aide en elle-même. Notre principal objectif est d'éclaircir la signification actuelle du concept et programme d'efficacité de l'aide mis de l'avant par la Déclaration de Paris¹⁰. En montrant comment les récentes questions à son sujet sont intervenues dans l'agenda international et le contexte de leur émergence, nous voulons rendre explicite l'objectif du programme d'efficacité de l'aide enchâssé dans la Déclaration de Paris.

La notion d'efficacité dans le contexte de l'aide que nous allons décrire véhiculerait la neutralité, l'impartialité et l'apolitisme propre au lexique « dépolitisant » issu du « managérialisme ». Il fait graduellement son entrée dans le champ des études sur le développement au cours des années

¹⁰ À défaut d'une définition largement acceptée et agréée de ce qu'est l'efficacité de l'aide et de l'absence de sa définition dans la Déclaration de Paris, du moins une définition explicite, il tend à se dessiner une circularité du raisonnement. Circularité entre d'une part, ce que constituent l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Paris et ses « bonnes pratiques » où l'un est synonyme de l'autre. Ce renvoi de l'un à l'autre tend à brouiller les implications qui sous-tendent l'agenda de l'efficacité de l'aide et à admettre tout et son contraire comme constituant une aide « efficace ».

1980 et occulte l'asymétrie des pouvoirs et ce faisant, les conflits inhérents au rapport bailleur-réципиendaire – voire entre les bailleurs. L'amélioration de l'efficacité de l'aide, par la force de l'évidence – indiscutée/indiscutable et incontestée/incontestable – comme allant de soi et qui s'impose d'elle-même évacue un débat de fond sur d'une part, la nature et le rôle de cette aide « revitalisée » et d'autre part, dans l'intérêt de qui et surtout, pourquoi? En dehors de ce caractère d'évidence, il s'agit dans cette étude de rendre explicites les objectifs poursuivis en exposant les moyens spécifiques mis en œuvre de l'agenda de Paris. En mettant en évidence le cadre, les mécanismes et les instruments – les fondements qui déterminent la nature d'une aide considérée « efficace » sur lesquels reposent la Déclaration de Paris – préconisés par les instigateurs de l'agenda de Paris, les IFI/IBW et le CAD de l'OCDE, nous voulons montrer l'affinement et la sophistication de l'intrusion de plus en plus chirurgicale des bailleurs de fonds dans les zones politiquement sensibles de la réforme dans les États du Sud. Puisque l'*efficacité* est un concept relatif adossé à des objectifs attendus, quelle est la nature de cette aide « efficace » et quelles en sont ses incidences potentielles? Il convient dans cette étude d'en dessiner les contours. À partir de l'analyse du principe d'« appropriation » et des objectifs cibles/indicateurs – érigés en critères d'efficacité – retenus par la Déclaration de Paris pour évaluer sa progression, nous voulons montrer comment cette aide « efficace » cherche à poursuivre le processus de réforme là où il a achoppé et à procéder à la recomposition de l'État du Sud. D'ailleurs, ces indicateurs renvoient à une série de « bonnes pratiques » desquelles nous allons tenter d'extraire le sens pour comprendre la portée du principe d'« appropriation » et par le fait même, de l'efficacité de l'aide. En bref, nous voulons offrir une autre lecture de ce que la « communauté du développement » dénomme l'« amélioration de l'efficacité de l'aide ».

Afin de vérifier la pertinence de notre proposition de recherche, nous suggérons trois parties à ce mémoire. Nous allons présenter brièvement dans la première partie, les origines et fondements de l'aide au développement, puis relever l'évolution du concept d'efficacité de l'aide à travers les courants de pensée du développement et des grandes tendances du contexte mondial. Le coup d'œil rétrospectif au sens donné à la notion d'*efficacité de l'aide* a pour principal but de les situer les uns par rapport aux autres afin de faire ressortir leur spécificité. Nous mettrons en évidence des circonstances et initiatives qui forment le cadre dans lequel s'inscrit l'actuel programme de l'efficacité de l'aide au développement. Nous saisirons donc comment le concept d'*efficacité de l'aide* est un concept fondamentalement relatif et intrinsèquement lié au « paradigme de développement » dominant (le NSI ou « post-consensus de Washington ») qui grâce à cette

perspective historique montre que le terme « efficace », positivement connoté, renvoie à toute une série d'attributs et de propriétés implicites postulées qui évolue en fonction d'objectifs escomptés et de conceptions dominantes qui a cours dans la pensée du développement. Nous allons nous attarder au contexte spécifique du milieu de la décennie 1990, période durant laquelle se sont précisés les enjeux entourant l'objectif d'accroître l'efficacité de l'aide. Ce segment se veut une généalogie de l'avènement de la Déclaration de Paris.

La seconde partie de l'étude portera sur la présentation de notre corpus, soit celui de la Déclaration de Paris et ses documents sous-jacents : les « bonnes pratiques » en matière d'efficacité d'aide au développement élaborées par le CAD de l'OCDE et la Banque mondiale. Il convient ici de préciser le sens donné à quelques notions promues dans le programme d'efficacité de l'aide. Nous allons aussi brosser à grands traits la littérature scientifique sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide pour illustrer la variété des vues. Nous exposerons, pour utiliser la métaphore médicale, des diagnostics posés et des pronostics proposés par la communauté des bailleurs et des observateurs pour améliorer l'efficacité de l'aide. Nous examinerons par la suite, les principes fondamentaux du programme d'efficacité de l'aide au développement en mettant en exergue les moyens (instruments et mécanismes) mis en œuvre et les indicateurs (objectifs-cibles) ainsi que le dispositif d'évaluation retenus dans la Déclaration de Paris afin d'en saisir leur portée réelle. Nous esquisserons également quelques appréciations fournies par les rapports de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Finalement, en troisième partie, nous retiendrons une des cinq dimensions de la Déclaration de Paris soit l'« appropriation » et analyserons ses implications politiques. L'amélioration de l'efficacité de l'aide, telle que présentée dans la Déclaration de Paris, et la reconfiguration de l'État du Sud se sont juxtaposées et mutuellement renforcées. Nous allons mettre en parallèle les conditionnalités véhiculées par l'agenda de Paris dans le cadre de l'« appropriation » et celles du « post-consensus de Washington » afin d'accroître l'efficacité de l'aide et reconfigurer l'État du Sud.

CHAPITRE I

ÉVOLUTION ET ENJEUX DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

La genèse de l'aide au développement moderne révèle les grandes orientations définies et adoptées par le monde occidental d'après-guerre envers le Tiers monde et les objectifs qui la sous-tendent selon des considérations d'ordre géopolitique, géostratégique, idéologique et commercial. La coopération au développement est façonnée et sert alors plusieurs intérêts divergents – voire contradictoires – au sein d'un bailleur de fonds et entre la communauté des bailleurs de l'aide au développement. Dès lors, il est impossible de saisir l'évolution des politiques d'aide en dehors de leur contexte historique, politique et idéologique. Comme le fait remarquer Jean-Philippe Thérien :

[L]'évolution qu'a connue le régime de l'aide depuis sa création est indissociable des changements structurels qui sont survenus dans le système international à la suite d'événements comme la décolonisation, l'échec du nouvel ordre économique international, l'endettement du Tiers Monde, la fin de la guerre froide ou l'accélération de la mondialisation. (Thérien 2001 : 89)

Ces situations structurelles vont contribuer à façonner les orientations de l'APD. Il importe à présent de saisir le contexte structurant les régulations internationales du développement et les formes d'intégration et stratégies des pays nouvellement indépendants dans l'économie-monde.

1.1 Origine et contexte de l'aide publique au développement

Quoiqu'on puisse faire remonter les origines du système de l'« aide » à la période coloniale¹¹, le développement social et économique des pays du Tiers monde n'était pas l'objectif premier des puissances coloniales européennes. Le système de l'APD est issu du contexte de l'après Seconde Guerre mondiale alors que les États-Unis, *via* le Plan Marshall, se présentent comme le principal créancier pour la « reconstruction » de l'Europe et du Japon. Outre l'injection massive de capitaux publics pour reconstruire les économies dévastées par la guerre, le Plan Marshall, dont

¹¹ D'autres comme Founou Tchigoua trace ses origines à la Révolution russe. (Founou Tchigoua 2009 : 15)

plusieurs éléments ont été retenus dans le système actuel d'acheminement de l'aide (Holst et Tarp 2003 :155), vise d'une part, à endiguer l'expansion du communisme et d'autre part, à assurer l'hégémonie des États-Unis sur le commerce mondial afin que ces mêmes territoires servent de débouchés aux produits de consommation américains. Les premiers jalons de la politique de coopération au développement sont alors posés et dictés *via* des objectifs d'ordres politiques, géostratégiques et commerciaux. Jusqu'en 1955, période pendant laquelle les grandes orientations sont définies et consolidées dans le système de l'APD, les plus importants bailleurs de fonds acheminant de l'APD sont les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la Banque mondiale. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 44) L'ébauche de la coopération au développement est complétée par le concours d'une triple conjoncture : la confrontation Est-Ouest (Guerre froide) où deux modèles de développement – économies socialiste et capitaliste – se font concurrence au lendemain des Accords de Yalta; l'amorce des « décolonisations » dans le « Tiers monde » suite à l'adoption du Préambule de la Charte des Nations Unies à la Conférence de San Francisco en 1945; et finalement, le *Point IV* du discours d'investiture du président étasunien Truman en 1949 qui inaugure l'ère du « développement ».

1.1.1 Le point IV de Truman

Le « développement » auquel fait référence le *Point IV*¹² fixe une conception et une vision singulière du processus de « développement » et plus largement, du monde. En mettant à la disposition « [...] les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées [...] » (Rist 1996 : 118), le *Point IV* de l'administration de Truman définit l'idéal type vers lequel les sociétés dites « sous-développées » et « arriérées » du monde doivent tendre : une pâle réplique d'un modèle d'organisation sociale libérale à l'occidentale fondée sur une société de consommation dont le principe ordonnateur est régi par le marché. Le *Point IV* va ancrer une certaine conception du monde chez les « développeurs » et des populations à « développer » illustrant l'aspect double de la division du monde, Est/Ouest et Nord/Sud, « sous-développés » et « développés ». L'identification des sociétés à « développer » dans lesquelles les pays dits « développés » devaient selon un « impératif moral » intervenir par le biais de transferts de capitaux et de

¹² Pour une analyse approfondie de l'« invention du développement » voir le chapitre IV de l'ouvrage de Rist, G. « Le développement : histoire d'une croyance occidentale », coll. « Références inédites », Paris : Presses de Science Po, 1996, 427p.

« connaissances techniques et pratiques », divise et hiérarchise le monde entre ceux qui détiennent le « savoir » et les ressources pour le mettre en œuvre, et les autres. Une conception prolongeant le processus dit de « civilisation » issu de la période de la colonisation. Dès lors, le processus de « développement » est conçu comme un processus technique exempt de conflits et de rapports de force et l'« assistance au développement » octroyée par les bailleurs de fonds, comme une entreprise « neutre » et technocratique. Le « développement » y est largement assimilé à la croissance économique, confondant ainsi fins et moyens : une ambiguïté qui persiste encore de nos jours.

1.1.2 L'aide publique au développement

L'objectif toujours affiché de l'APD d'offrir un soutien au développement économique des pays du Sud, remonte à l'ère où a été achevée la reconstruction de l'Europe. L'« aide au développement » prend véritablement son essor au début des années 1960 alors que d'un côté, la vague de la « décolonisation » s'accélère et la Guerre froide s'intensifie et que de l'autre, les économies européennes rétablies cherchent impérativement à assurer la pérennité de leur influence dans leurs anciennes colonies. Suite aux Accords de Bretton-Woods en juillet 1944 qui ont créé la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) – communément appelé Banque mondiale – et le Fonds monétaire international (FMI), on assiste à la création et à l'institutionnalisation d'organisations « multilatérales » du « développement ». Elles ont pour clients plus spécifiquement les « pays en développement » avec, pour ne citer qu'un exemple, l'Association internationale de développement (AID) en 1960 qui octroie des prêts à un taux inférieur au marché (prêt concessionnel). Parallèlement, la « communauté internationale » procède à l'institutionnalisation de banques régionales de développement. La « décennie du développement » est ainsi lancée, à l'initiative des États-Unis sous Kennedy, et permet l'avènement du Comité d'aide au développement (CAD)¹³ – à l'origine dénommé Groupe d'aide au développement – de l'Organisation de coopération et de développement économiques

¹³ Le CAD de l'OCDE n'alloue pas de ressources financières, il constitue un lieu d'échange, de consultation et de coordination entre ses membres au sujet des politiques d'assistance au développement, en plus de colliger des données statistiques sur l'APD. Ses membres actuels forment un groupe de pays industrialisés capitalistes qui conviennent d'une part, ce que constitue l'« aide publique au développement » et d'autre part, ceux qui peuvent en être les « destinataires ». Selon Helleiner, « *[t]he DAC is very much a donor organization and it is designed to serve the needs of its members. Recipients are not members and have no voice.* » (Helleiner 2000 : 25-26) Depuis la réforme en 2005 par le CAD de l'OCDE, il existe une seule liste de pays et territoires éligibles à l'APD regroupant tous les « niveaux de développement » des pays (152 pays et territoires) hormis les pays « à haut revenu ».

(OCDE). Cette conjoncture donne lieu à l'institutionnalisation de l'aide bilatérale par la mise en place dans les pays bailleurs de fonds « du monde libre » d'agences de développement bilatérales - à l'instar du Bureau de l'aide extérieure/ACDI, SIDA, Ministère français de la coopération, USAID, etc. (Führer 1996)

Au cœur des rapports Nord/Sud, le CAD de l'OCDE définit l'« aide publique au développement » comme étant des dons et/ou des prêts ayant pour objectif le « développement ». Ils sont consentis à des taux inférieurs et des conditions plus favorables à ceux du marché (prêts commerciaux) par les agences ou organismes publics de « développement » (gouvernementaux) membres du CAD de l'OCDE¹⁴ aux « pays en développement » ou organisations multilatérales figurant sur la liste définie par le CAD de l'OCDE¹⁵. L'aide ainsi définie est génératrice de dettes. Les contributions de fonds publics aux organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et certains partenariats public-privé peuvent aussi être comptabilisées en tant qu'APD selon une liste établie annuellement par le Groupe de travail du CAD sur les Statistiques (GT-STAT)¹⁶. Contrairement à l'« aide au développement » octroyée par les ONG, fondations privées, multinationales, etc., l'APD est le fait particulier d'organismes gouvernementaux ou intergouvernementaux. Émanant des canaux gouvernementaux d'acheminement de l'aide, c'est ainsi que l'APD est considérée « publique ».

Cette aide publique est répartie en « aide bilatérale » et en « aide multilatérale ». L'assistance au développement bilatérale émane d'un pays bailleur de fonds et transite soit *via* son agence de « développement », une ONG, ou une agence privée vers un « pays en développement ». Elle

¹⁴ L'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

¹⁵ La définition textuelle du CAD de l'OCDE définit l'aide publique au développement (APD) les sommes transférées « aux pays en développement et aux regroupements multilatéraux par des organismes publics (gouvernementaux), qui satisfont aux critères suivants : a) elles sont administrées, avec pour but principal, la promotion du développement économique et le bien-être des pays en développement; b) elles sont consenties à des conditions de faveur et conservent un caractère de subvention d'au moins 25 % » et elles sont octroyées à des destinataires qui figurent sur une liste établie par le CAD de l'OCDE.

¹⁶ La liste a été dernièrement examinée par le Groupe de travail du CAD sur les Statistiques (GT-STAT) le 6 mai 2009. Liste des organisations éligibles à l'APD (l'annexe 2 des Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD)

http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr_2649_34447_43836178_1_1_1_1,00.html

représente plus ou moins 70 % des sommes totales allouées par les bailleurs de fonds membres du CAD de l'OCDE. (Burall, Maxwell et Rocha Menocal 2006 : 4) L'aide multilatérale quant à elle compte environ pour le tiers restant des volumes totaux d'APD (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 64, Burall, Maxwell et Rocha Menocal 2006 : 4) dispensée par les bailleurs bilatéraux aux organismes multilatéraux de financement du « développement » tel que la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement, les organismes et fonds spécialisés de l'ONU, etc.

L'APD octroyée par les bailleurs de fonds peut prendre diverses formes telles que l'aide projet et l'aide programme (budgétaire et sectorielle), l'assistance technique et l'assistance financière, des « dons » et des prêts, etc. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 39-40) Il suffit que le *but* des interventions des bailleurs de fonds à poursuivre des objectifs de développement soit énoncé, autrement dit, l'*intention* du bailleurs de fonds, pour que soient comptabilisées certaines activités dans l'APD. (Charnoz et Severino 2007 : 9) Fonder ce qui constitue de l'APD sur des volontés ou des aspirations, entretenir l'imprécision de la définition de la notion de « développement » ou de ce qui peut contribuer au développement, permet alors une large part d'interprétation des bailleurs de fonds. Elle permet de déclarer *odable* – comme de l'APD – et constituer, dans les faits, de l'APD par leurs consignations au CAD de l'OCDE.¹⁷ Gurtner affirme précisément que « [c]e qui est catalogué comme de l'aide ne l'est pas forcément. Et les statistiques ne sont pas complètes : elles omettent souvent certains reflux de capitaux. » (Gurtner 2007 : 57) À défaut d'une définition claire et largement admise de l'APD, comme du concept de « développement » d'ailleurs et son rôle, elle sera nécessairement vouée à servir tout et son contraire.

La formulation des objectifs de l'APD est en principe étroitement liée aux objectifs de développement, conforme à la vision de l'approche dominante. Dès lors, cette dernière oriente le rôle, les fonctions et les effets escomptés de l'APD. Les réponses, réflexions critiques et

¹⁷ En effet, parmi l'APD contestée et contestable figure notamment l'aide d'urgence (y compris les montants d'accueil des réfugiés dans le pays où ils sont accueillis), l'aide alimentaire qui a pour objectif le développement (l'aide alimentaire d'urgence n'y est pas incluse), la restructuration de la dette publique, l'aide aux territoires dépendants politiquement du bailleur bilatéral, les frais d'études d'étudiants étrangers, les frais d'administration de l'aide du bailleur, les fonds octroyés dans le cadre d'activités de sensibilisation des populations des pays bailleur de l'aide, etc. À travers ce dernier point, il est vraisemblablement difficile de mesurer l'efficacité de l'APD quand les données disponibles sont établies en fonction des *intentions* des bailleurs de fonds et non des résultats.

controverses diverses sont récurrentes et intrinsèquement liées au champ d'études sur le développement autant sur les volets idéologique, théorique et conceptuel que pratique – les objectifs, les stratégies, les modèles, le rôle et les fonctions de l'aide, la mesure des « performances » de l'aide, etc. Elles sont ainsi allées de pair avec l'évolution de la conjoncture mondiale et des divers « paradigmes » de développement (stratégies de développement) et d'aide au développement dont les mesures quantitative et/ou qualitative¹⁸ ont varié depuis les années 1950. Toutefois, une constante est observée à travers l'industrie de l'aide au développement : celle d'élaborer des modèles de développement en fonction de la croissance désirée et d'apprécier les stratégies d'aide selon les « performances », définies aussi, par extension, en termes de croissance économique. À cet égard, Hugon rappelle que « [l]es théoriciens néo-classiques et keynésiens [qui ont « forgé l'essentiel du corpus de l'économie du développement au lendemain de la seconde guerre mondiale »], réduisent les problèmes de développement à la théorie de la croissance, aux imperfections des marchés ou au champ de l'économie internationale » (Hugon 1999 : 175-176) au détriment des rapports sociaux.

Par ailleurs, l'affectation de l'APD est soumise à une multitude d'objectifs (mercantiles, politiques, géostratégiques, etc.) trop souvent larges et flous. Ceci pose dès le départ la difficulté d'en évaluer l'efficacité. Comme le soulignent Hansen et Tarp, « [...] *the existing literature lacks a strong analytical framework that can be used to compare and evaluate the causal relationships in the various studies. Aid is given for many different purposes [...] and in many different forms.* (Hansen et Tarp 2000 : 103)

À défaut d'atteindre la cible quantifiée d'APD¹⁹ suite aux recommandations du rapport de la commission Pearson en 1969, les bailleurs ont, en dépit de cela, longtemps retenu le montant d'aide qu'ils accordent en tant que mesure de l'efficacité de l'aide. L'enjeu réside dans la

¹⁸ Comme nous allons le voir un peu plus loin, l'appréciation de l'APD évolue selon un axe quantitatif/qualitatif. Pour l'essentiel, aux premiers jours de la coopération internationale moderne, la mesure quantitative prévaut (croissance économique en RNB, le nombre et l'envergure des projets, les montants déboursés, etc.). Au fil des revendications, afin de considérer la dimension sociale du développement et le volet d'ajustement des économies mis de l'avant par les approches néoclassiques/monétaristes face à une mondialisation néolibérale qui s'accélère, l'appréciation de l'APD a entamé un « tournant » davantage qualitatif, sans toutefois s'éloigner de la croissance économique comme objectif ultime.

¹⁹ Cible déterminée dans un premier temps par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1961 à 1% du RNB des pays membres de l'OCDE et ramenée en 1969 à 0.7% du RNB. Atteint seulement par les pays scandinaves (Norvège, Danemark et Suède), les Pays-Bas et le Luxembourg, l'objectif cible de 0.7% est encore réaffirmé aujourd'hui dans les enceintes internationales, dont notamment, à la Conférence du Millénaire (2000) et à la Conférence sur le financement du développement de Monterrey (2002).

quantité et non la qualité des flux d'APD. En effet, la mesure de l'aide octroyée par les agences de développement est effectuée en fonction des engagements tenus – en conformité avec le « paradigme » dominant qui fait la promotion d'un secteur en particulier ou de modalités d'intervention en vogue, etc. – et des montants déboursés plutôt que de l'impact réel. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 57) Cela même si les effets de l'intervention d'aide et les objectifs de développement fixés pour évaluer l'efficacité sont discutables. L'accent est mis d'abord et avant tout sur les objectifs fixés plutôt que sur les résultats obtenus ce qui permet d'observer que la mesure de l'efficacité de l'aide concerne davantage le pourvoyeur d'APD (*donor-led development*) – en réponse à ses intérêts – que le destinataire. L'essentiel des débats sur la qualité de l'aide porte plutôt sur les montants à déboursier (ex. les objectifs de décaissement), les projets à réaliser (ex. construction d'écoles, d'hôpitaux, de routes, etc.), les secteurs à privilégier (ex. l'agriculture, le secteur public, les transports, etc.), les opérateurs du développement à favoriser (ex. agences de développement bilatérales, multilatérales, État, ONG, le secteur privé, etc.), à la dispersion ou concentration géographique, aux types de pays destinataires (ex. émergent, intermédiaire, à faible revenu, post-conflit, sinistré, etc.) plutôt que sur les effets escomptés versus les effets réels de l'aide internationale dans les pays du Sud. D'ailleurs, la Banque rappelle que « *[t]he aid business has been overly focused on inputs, financial commitments and disbursements, and supply-driven technical assistance* ». (Banque mondiale 1999 : 2)

Dans le modèle des économies planifiées du bloc de l'Est, l'aide et son efficacité dépendaient moins de l'afflux des capitaux que de l'alignement sur une division du travail et des productions dans l'orbite du camp soviétique. Le contexte de l'après-guerre conjugué à l'impératif d'insérer les pays en développement dans l'économie-monde a façonné une APD traduisant les intérêts économiques et stratégiques des bailleurs. Il importe maintenant de saisir comment ils apprécient son efficacité. Ceci peut se réaliser à partir de l'évolution de la notion même d'efficacité de l'aide au développement.

1.2 Le concept d'efficacité de l'aide au développement : évolution et sophistication

Quelques enjeux nous obligent à questionner ce qu'est une aide « efficace » pour la « communauté du développement ». Le manque de transparence des motivations et des finalités; le flou entourant l'objet – le développement – et la composition de l'aide publique au développement; le caractère douteux de certaines données statistiques d'APD déclarées par les

bailleurs de fonds et de la méthodologie évaluative.²⁰ Explorons à présent ce qu'on entend par une aide « efficace » dans l'évolution de la pensée de l'économie du développement et des stratégies de développement. Pour ce faire, nous nous inspirerons – sans nous y limiter – d'une catégorisation décennale couramment effectuée dans la littérature générale sur l'APD (Thorbecke 2000) pour retracer les grands traits de l'évolution des stratégies de développement. L'angle de ces stratégies porte sur leur implication, la nature, le rôle, les fonctions et les effets attendus de l'APD. En effet, puisque la « qualité » de l'APD est tributaire, en partie, du « modèle » d'aide au développement en vigueur, aborder le thème de l'efficacité de l'aide questionne par le fait même l'évolution de la compréhension d'une aide dite « efficace » dans la pensée de l'économie du développement et la pratique du développement. Charnoz et Severino rappellent toute la complexité de l'enjeu de l'efficacité :

[...] l'efficacité de l'aide constitue en elle-même une notion singulièrement complexe; même les processus d'évaluation les plus récents ne permettent pas de classer de façon dichotomique les flux d'aide entre ceux qui seraient efficaces et ceux qui ne le seraient pas, ni même de calculer un « pourcentage d'efficacité » des dépenses. (Charnoz et Severino 2007 : 10)

Pour rajouter à cela, les contours imprécis entourant la notion de « développement » et d'« aide » concourent à la difficulté d'en appréhender l'efficacité.

Nous soutenons, en filigrane, au cours de cette rétrospective que la succession de ces « paradigmes » ou « modes » en matière d'aide au développement n'est que son adaptation nécessaire aux exigences du déploiement du capital dominant mondialisé.

1.2.1 Première phase : l'aide à l'épargne « nationale » et à la croissance

Cette période s'étale de 1950 à 1960. Dès les années 1950, le succès du Plan Marshall et l'idée largement admise selon laquelle les pays du Tiers monde sont « économiquement arriérés »²¹ – un « retard » qui est dû, selon les courants orthodoxes, à un manque d'épargne qui pourrait être comblé par l'investissement – façonnent les stratégies d'aide des bailleurs. L'APD prend ainsi la forme de transferts de capitaux et d'assistance technique pour combler l'écart du déficit

²⁰ L'examen, autant du processus d'évaluation que de la méthodologie, mériterait de faire l'objet de recherche à part entière, mais ceci n'est pas notre objectif.

²¹ Terme utilisé par Rosenstein-Rodan dans *The International Development of Economically Backward Areas* en 1944. Il est repris par Truman dans son discours où il présente le fameux point IV.

d'investissement et de devises afin lancer le « processus de rattrapage »²². Ce modèle fait de l'épargne le promoteur de la croissance économique et ce dernier, l'objectif ultime du développement et de l'aide (catalyseur). Jusqu'à l'année 1970, l'APD est essentiellement évaluée sur son impact à court terme soit en fonction des projets d'infrastructures et du taux de croissance économique des pays du Sud. Le « sous-développement » relèverait donc essentiellement d'un problème de financement, d'un manque de capitaux, d'épargne interne et d'infrastructures. Ceci conduit à l'idée que le développement n'est possible que s'il y a un financement extérieur – un axiome qui domine encore aujourd'hui auprès des tenants de l'APD. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 44) Hansen et Tarp dénomment études de « première génération » (aide, épargne et croissance) celles où l'aide étrangère est la source principale de capital nécessaire à l'épargne nationale et l'instrument d'une croissance économique autodynamique. (Hansen et Tarp 2000 : 105) Un transfert de ressources dont les besoins en capitaux sont calculés selon des modèles, à l'instar de Harrod-Domar, pour amorcer une croissance économique autoentretenu (Thorbecke 2006 : 23). Dans les études de la croissance, la logique sous-jacente est que l'investissement détermine la croissance, et ce, au moyen de l'ICOR (incremental capital-output ration), le coefficient d'accroissement marginal du capital et du produit qui détermine l'impact du capital marginal (supplémentaire) sur la production. Selon Charnoz et Severino, « [...] la notion d'ICOR a profondément influencé les analyses et les programmes d'aide jusqu'à nos jours » (Charnoz et Severino 2007 : 73). L'effet de ruissellement²³ (*trickle down effect*) souhaité par les tenants du courant de la « modernisation », a permis aux stratégies d'aide de se focaliser sur des secteurs ciblés, particulièrement le secteur industriel. À travers ce mode de développement où le principal obstacle semblait être un manque de capitaux, l'État joue un rôle actif en concentrant l'épargne interne et les flux de capitaux étrangers dans ce secteur d'activité économique.

²² Parmi les tenants de ce courant: Rosenstein-Rodan « *Big Push* » (croissance rapide), Rostow « Étapes de la croissance et le Décollage », Rosenstein-Rodan et Nurkse « Croissance équilibrée » et industrialisation multisectorielle, Leibenstein « Thèse de l'effort minimum », Lewis « Dualisme ».

²³ La concentration sur un secteur ou une partie de la population va générer par un effet de percolation et de cascades des bénéfices dans les secteurs parallèles (ex. du secteur industriel au secteur agricole) notamment par l'emploi considéré illimité (modèle Harrod-Domar) ou autres couches de la population.

1.2.2 Seconde phase : l'aide à l'investissement

Cette période s'écoule de 1960 à 1973. La décennie 1960, décrétée « décennie du développement » par l'ONU, assigne à l'investissement, au lieu de l'épargne, le déterminant principal des études de « deuxième génération » (Hansen et Tarp 2000 : 110), nonobstant le modèle de croissance retenu, pour justifier le financement extérieur des économies du Tiers-monde. Par exemple, celui de Solow d'inspiration néoclassique de la croissance déséquilibrée ou le modèle du double déficit de Chenery et Strout. La relation préconisée met désormais l'emphase sur le trio aide-investissement-croissance (Hansen et Tarp 2000 : 110). Mais les résultats toujours attendus de l'« effet de ruissellement » montrent les limites de l'approche par projet (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 43) et une meilleure compréhension du développement sectoriel, notamment dans le secteur de l'agriculture (Thorbecke 2006 : 27) qui était alors considéré secondaire, « traditionnel » et « primitif ». En dépit de ces changements, une aide efficace au cours de la décennie 1960 privilégie les projets d'envergures en infrastructures et dans le secteur industriel où l'État poursuit son rôle clé dans le processus d'accumulation du capital. L'aide sert alors, en principe, à combler les écarts d'épargne nationale et de devises étrangères pour équilibrer la balance des paiements, mais rapidement on se rend compte qu'elle est génératrice de dettes.

1.2.3 Troisième phase : la stratégie d'endettement et l'aide aux « besoins essentiels »

Cette période caractérise le début de la crise dite pétrolière de 1973 jusqu'à 1981. Cependant dès les années 70, il apparaît que le courant de la « modernisation » – et corollairement le système de l'APD – a montré son incapacité à répondre à l'aggravation des problèmes rencontrés dans les pays du Sud et à surmonter leurs obstacles socio-économiques du développement.²⁴ L'efficacité des modèles antérieurs est contestée par d'autres courants théoriques et par des gouvernements du Sud.

²⁴ Les problèmes sociaux rencontrés au début des années 1970 font suite à l'accélération et l'intensification de l'urbanisation (et par le fait même, de l'exode rural) suite au rôle secondaire accordé par les stratégies de développement au secteur rural et à l'agriculture dans le processus de développement. Les grands projets d'infrastructures des années 1950 et 1960 se révèlent être des « éléphants blancs » ou des projets qui sont davantage au bénéfice des firmes transnationales (surtout extractives), acteurs fondamentaux dans le processus d'industrialisation et de « développement », sans aucune retombée pour les populations.

La théorie structuraliste, élaborée dans les 1950 au sein de la CEPAL²⁵, met en évidence l'inégalité de la division internationale du travail (Centre/Périphérie), notamment à travers la détérioration des termes de l'échange, et propose l'industrialisation par substitution des importations. Pour les néo-marxistes, toute possibilité de parfaire l'APD est exclue tant que subsistent le cadre de l'échange inégal, les conditions de l'accumulation du capital, des structures inégalitaires et d'exploitation du système capitaliste international. Certains vont jusqu'à privilégier la « déconnexion » avec le système capitaliste international. (Amin 1970) Les pays du Groupe des 77 vont évoquer les entraves structurelles à leur développement et revendiquer – en vain – un nouvel ordre économique international (NOEI) où « [l]es pays industrialisés allaient devoir composer politiquement et partager économiquement. » (Rist 1996 : 229). En maintenant l'« ordre » international duquel ils tirent pleinement profit, les bailleurs et leurs institutions parviennent à mettre un frein à leurs revendications (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 47)²⁶. Après la crise pétrolière de 1973 et l'échec du NOEI, les politiques d'aide au développement ont été réorientées en tenant compte de certains enjeux sociaux affectant les populations les plus défavorisées. Durant ces années, il se met en place un agenda multilatéral des objectifs et « procédures » de développement (Hjertholm et White 2000 : 80). Prenant la position de « force motrice » (Thérien 2001 : 93), – après une prédominance de l'aide bilatérale au cours des années 1950 et 1960 et des cercles académiques dans la conceptualisation des stratégies de développement et d'aide – la Banque mondiale fait la promotion des populations défavorisées en tant que « [...] *productive force that should be utilized to spread and deepen international capitalism's [...]* » (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 45), en les insérant dans l'économie-monde.

Pendant que les pays en développement réclament un Nouvel ordre économique mondial, la Banque propose, conjointement avec le Bureau international du travail, une stratégie de « satisfaction des besoins essentiels » – une notion polysémique qui a été interprétée de plusieurs façons (Stokke 1996 : 38) – et la « redistribution par la croissance » dans l'optique de répondre à l'enjeu de la « pauvreté ». Dans le secteur agricole, l'efficacité était perçue à travers le

²⁵ Prebisch, Raul et Hans Singer, *The distribution of gains between investing and borrowing countries*, American Economic Review, vol. 40, mai 1950.

²⁶ Certains comme Niggli considère que l'ajustement structurel qui adviendra au début des années 1980 « [...] a aidé à enterrer les prétentions du Tiers-Monde à un nouvel ordre économique mondial et à la fin de l'inégale division internationale du travail, héritée de la colonisation. » (Niggli 2008 : 103)

programme de développement rural intégré. Ces programmes impliquent une multitude d'acteurs (l'administration centrale, régionale et locale, bailleurs de fonds, ONG locales et internationales, etc.) ayant leur propre conception de l'efficacité (Thorbecke 2006 : 32)²⁷. Les travaux de Chenery et de Streeten concilient selon eux les objectifs de la croissance et de l'équité sociale. (Thérien 2001 : 93) L'un d'eux affirme même que « [...] les politiques d'aide et de développement devaient être conçues en termes de besoins sociaux à combler plutôt qu'en termes de revenus à augmenter. » (Streeten 1997 : 50 cité dans Thérien 2001 : 93). Le « virage social » pris par l'APD mise sur une approche sectorielle et programmatique de projets d'infrastructure qui tient compte des « pauvres » dans les secteurs jusque-là négligés : l'agriculture, l'emploi, l'éducation, la santé, le système sanitaire, etc. Paradoxalement, « soulager la pauvreté » se fraye un passage parmi les multiples objectifs de l'APD qui octroyée sous forme de prêts notamment sectoriels²⁸ contribue au cycle de l'endettement qui aura des effets désastreux sur les populations du Sud. L'économie internationale d'endettement public des pays du Tiers monde a été encouragée²⁹ par l'emprunt massif auprès des banques occidentales et des États du Nord pour financer leur développement. (Campbell et Duruflé 1987 : 12)

²⁷ Comme toute stratégie de développement entraîne sa critique à la décennie suivante, la stratégie des « besoins essentiels » et le programme de développement rural intégré n'y font pas exception. En effet, le CAD dans son rapport de 1985 *Twenty-Five Years of Development Co-operation : A Review* procède à une remise en question des pratiques d'aide. Elle affirme que « *The DAC regularly addressed major sectoral issues such as agricultural development, and it reviewed critically experience with development strategies centred on basic human needs and integrated rural development. Some of these programmes, we judged, had been too complicated and particularised in their implementation. Donor needed to find better ways of helping to strengthen indigenous administrative mechanisms and of "wholesaling" the provision of resources to them.* » DAC/OECD, *Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee: Twenty-Five Years of Development Co-operation, a Review*, Paris: OECD, 1985, p.58.

²⁸ « De 1968 à 1973, la Banque mondiale a accordé davantage de prêts que pendant toute la période 1945-1968, soit plus en 5 ans que pendant les 23 premières années de son existence. Elle a également incité les pays du Sud à emprunter massivement afin de financer la modernisation de leur appareil d'exportation et de les connecter plus étroitement au marché mondial. En fait, McNamara a poussé les pays du Sud à se soumettre aux conditionnalités associées à ces prêts, à accepter des infrastructures inutiles, des budgets sociaux insuffisants, des grands barrages ruineux dans un environnement saccagé, des dettes colossales ». (Millet et Toussaint 2008 : 61).

²⁹ L'examen des circonstances et des facteurs particuliers qui ont plongé les pays du Sud dans une crise de l'endettement déborde le cadre de ce travail, nous les abordons que brièvement. Cependant, peu importe la position adoptée, tous reconnaissent – à des degrés divers – la responsabilité des créateurs de l'assistance au développement dans la crise de l'endettement. Il est à mentionner que l'« étau » de la dette comme un levier incontournable de contrôle du processus de développement, de la politique économique et des sociétés du Sud représente un volet non négligeable dans notre étude de l'efficacité de l'aide au développement. Nous traiterons, un peu plus loin, du surendettement du Tiers monde ou plutôt de ses stratégies de rééchelonnement à travers les dimensions de l'ajustement structurel, macroéconomique, politico-institutionnel en lien avec l'aide au développement. Il faut préciser que des pays et populations du Sud ont été sacrifiés pour sauver les grandes banques occidentales, assurer la stabilité du système financier international et par le fait même, les économies du Nord.

Les théories de la croissance et le courant de la modernisation des trois premières décennies ainsi que le rôle qu'elles ont attribué à l'APD ont permis d'installer une logique d'aide « efficace » dont les « performances » sont mesurées en fonction d'objectifs de croissance, de décaissement et de réalisation de projets d'envergures coûteux et improductifs. L'efficacité de l'aide est appréciée principalement en fonction de sa faculté à contribuer à une croissance autodynamique. En fonction des échecs rencontrés, de l'influence de certaines études théorico-empiriques et la nécessité de réajuster les stratégies de développement, l'efficacité de l'APD permute. L'aide est donc jugée efficace en fonction de ses intentions correspondant aux objectifs et non en fonction des retombées effectives.

1.2.4 Quatrième phase : l'aide à l'ajustement structurel

Cette période renvoie aux premiers ajustements structurels de 1982 jusqu'à 1989. La crise de l'endettement de la décennie 1980 dans les pays du Sud modifie radicalement la réflexion sur les politiques de développement³⁰, et par le fait même, la conceptualisation des stratégies de développement, de l'aide au développement, du rôle et des fonctions de l'État, du marché et des rapports Nord/Sud. Le début des années 1980 est selon le CAD de l'OCDE « (...) *years of open-minded reappraisal of policies and programmes, especially in Latin America and Africa. The challenge to reform also was accepted by the institutions of international financial and development co-operation.* » (OCDE/CAD 1985: 59) L'objectif principal de l'APD des années 1980 est dans un premier temps d'assister les pays du Sud à la mise en application des politiques de « stabilisation » prodiguées par le FMI afin de résoudre les problèmes de balance des paiements (Stokke 1996: 74). L'aide au développement – sous forme d'aide financière – sert alors en partie à refinancer la dette des pays du Sud en empêchant une débâcle du système financier international, et par extension le risque d'une crise financière dans les États du Nord, en faisant en sorte que les pays débiteurs du Sud continuent d'assurer le paiement du service de la dette aux banques occidentales créditrices (Hjertholm et White 2000 : 83) et rétablissent leur solvabilité. D'ailleurs, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale reconnaît à ce sujet que « [d]urant les années 80, la Banque s'est davantage souciée de transférer des ressources que de savoir si ces ressources étaient utilisées de manière efficace. » (OED 2002 :

³⁰ Notamment la montée en puissance des thèses monétaristes/néoclassiques/libre-échangistes (ex. Anne Krueger, Jagdish Bhagwati).

3) Merckaert et Caliarì résumant les termes de l'équation propres à l'ajustement structurel par une :

[...] réduction des dépenses publiques et [une] augmentation des recettes. C'est ainsi qu'ont été imposés, d'une part, le retrait de l'État dans l'économie, la réduction des effectifs et des salaires de la fonction publique, les coupes sombres dans les dépenses sociales et de l'autre, les privatisations et la priorité donnée aux exportations de produits agricoles et de matières premières, génératrices de devises. (Merckaert et Caliarì 2007 : 63)

En somme, il s'agit de renflouer les caisses créditrices du Nord par un (ré)ajustement des grands équilibres macroéconomiques des pays du Sud.

Le courant néoclassique envisage l'efficacité dans l'échange international axé sur l'ouverture des économies et celui des avantages comparatifs, conformément au théorème Hecksher-Ohlin-Samuelson. (Treillet 2002 : 34-35). Les thèses monétaristes/néoclassiques – qui constituent désormais la nouvelle orthodoxie – remettent en cause les modèles de développement des décennies précédentes ainsi que le rôle de l'État. Elles prônent un État « minimal », car leur lecture de la crise économique des années 1980 est essentiellement due aux « défaillances de l'État » (*government failures*) – aux interventions jugées excessives de l'État dans l'économie. À cet effet,

[...] *economists and policy makers came to believe that the cost of government failures was considerably larger than the cost of market failures, that government interventions interfered with development, and that containing the role of the public sector in the economy, reducing its use of resources, and limiting its discretion were essential for economic growth.* (Banque mondiale 2005a: 2)

Particulièrement pour l'Afrique, la Banque mondiale souligne que « [s]a stagnation et sa régression économiques ont été dues avant tout à l'adoption de politiques macroéconomiques et sectorielles malavisées, fondées sur un modèle de développement qui donnait à l'État un rôle prépondérant dans la production et dans la réglementation de l'activité économique. » (Banque mondiale 1994 : 23)

L'échec relatif des PAS et du désengagement de l'État (État minimal) dans les pays du Sud s'exprime et se manifeste de diverses façons selon les grilles d'analyse et les dimensions retenues (politique, sociale, économique, etc.). Par exemple, l'UNICEF dans son rapport de 1987, *l'Ajustement à visage humain* émet la « critique » des « coûts » sociaux induits par le processus d'ajustement (Comia, Jolly et Stewart 1987). Sans remettre en cause le processus d'ajustement

aux mécanismes du marché (*market-based adjustment*), les auteurs encouragent sa poursuite et proposent, entre autres, la mise en place de « filets de sécurité sociaux » pour amortir les « chocs » sur les populations les plus vulnérables. (Conte 2003b) Il s'agit ici essentiellement d'une aide de type compensatoire pour ne pas abandonner le train de réformes. Les recommandations émises par l'UNICEF insufflent la réintroduction de la problématique sociale du développement avec notamment la « dimension sociale de l'ajustement » (DSA) en 1989 amenée par la Banque mondiale³¹. À ce propos, Campbell souligne que « [...] les « dimensions sociales de l'ajustement » peuvent aussi être vues comme une tentative d'assurer que le problème de la pauvreté ne sera pas posé en termes de problème politique. » (Campbell 1997a : 221) Le discours sur l'ajustement se colle à celui de sa critique émise par notamment Cornia et al. et il se voit alors accolé d'une série d'épithètes (par exemple l'ajustement à visage humain) pour justifier le maintien du processus d'ajustement et le poursuivre. Taylor observe à cet effet de la nécessité des gouvernements du Sud de renouveler les politiques d'ajustement structurel pour pallier aux contradictions induites par le processus qui se manifeste par une polarisation sociale croissante³². (Taylor 2004 : 15) Il ajoute que « *such strategies have involved increasingly innovative attempts at modifying the institutional forms of governance and social policy in order to mediate the social struggles engendered in the conflict-ridden project of societal restructuring.* » (Taylor 2004 : 15)

Plutôt que de constituer la solution, l'État représente dorénavant le principal problème à la croissance et au « développement ». L'État doit désormais se limiter à créer les conditions idéales favorisant l'activité du secteur privé aux niveaux local, national et mondial. (Degnbol-

³¹ La Banque mondiale consacre son Rapport sur le développement dans le monde de 1990 (*New Poverty Agenda*) sur l'enjeu de la pauvreté. Ce rapport établit les premiers jalons de ce qui sera à la fin de la décennie 1990 et au début des années 2000, l'agenda de la « lutte contre la pauvreté », érigée en objet central et premier de l'APD. « L'intérêt porté à la pauvreté dans les années 90 n'était donc pas un fait nouveau. Ce qui était nouveau, c'est qu'elle était étroitement associée à la croissance et non plus considérée comme antinomique à la croissance. » (Banque mondiale 2004 : p.3-4) Hjertholm et White constatent aussi que « [*r*]his publication is often given as the starting point for poverty reappearing on the agenda of donor agencies and agencies have based their strategies on that of the World Bank. » (Hjertholm et White 2000 : 83) Aussi, le concept de pauvreté s'est considérablement élargie avec la contribution des travaux de Sen où la « pauvreté » n'est plus considérée en termes de manque de ressources ou de problèmes de redistribution, mais plutôt en termes d'une absence de liberté et de « capacités ». (Sen 2003) Le raisonnement en termes de « lutte » contre la « pauvreté » est désormais compris dans l'optique d'« opportunités » à offrir et de « renforcement des capacités », d'insertion des « pauvres » et de sécurité matérielle. (Banque mondiale 2001) Car les « pauvres » sont désormais perçus comme des « ressources potentiellement productives » (Banque mondiale 2004 : 5-6)

³² L'auteur donne des exemples au Chili avec sa stratégie qu'il dénomme « Croissance avec équité » ou au Mexique le « libéralisme social ». (Taylor 2004 : 15)

Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 48) Les mesures de stabilisation macroéconomique et de restructuration, selon le triptyque libéralisation - privatisation - déréglementation, formalisées dans ce qui sera dénommé le « consensus de Washington », vont structurer la pensée du développement et de l'assistance au développement. Elles deviennent les conditions nécessaires pour relancer la croissance économique et le développement. L'ajustement est rapidement assimilé à un modèle universel, quasi naturel de « développement » fondé sur la vertu des « forces du marché » (autorégulateur) où l'accumulation du capital et la croissance économique sont tirées par le secteur privé à travers la promotion des exportations et d'un désengagement de l'État. (Stokke 1996 :74) Selon la grille d'analyse utilisée par les IFI et ses postulats avalisés par l'essentiel des bailleurs de fonds de l'OCDE, l'atteinte d'un équilibre – interne et externe – macroéconomique et la réduction de l'inflation sont une condition préalable pour remédier au cycle de l'endettement et ainsi permettre la croissance et le développement. Comme le fait remarquer Thérien « [...] les normes régissant le remboursement de la dette en vinrent à conditionner tous les mécanismes de financement du développement. » (Thérien 2001 : 94) Par conséquent, l'aide au développement devient essentiellement une aide à l'ajustement c'est-à-dire une APD conçue comme levier politique pour faire accepter des conditions de politiques (Niggli 2008 : 101; CNUCED 2006). À cet égard, son acheminement par « [l]aide-projet cède progressivement la place à une aide à l'ajustement liée à l'adoption de programmes de réformes sous l'égide des institutions de Bretton Woods (IBW). » (Conte 2003a : X) L'aide-programme qui est désormais privilégiée en tant que mécanisme d'acheminement de l'aide recouvre spécifiquement l'aide à la balance des paiements et le soutien budgétaire. Toutefois, dans la pratique, les comportements dans le domaine de la coopération pour le développement ont plutôt tendance à se modifier lentement. Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen notent que :

[a]t least two-thirds of the Bank's activities were still projects [...] and most often their direct partners were still the state authorities [...] and many bilateral donors and UN organizations were relatively unaffected by structural adjustment programmes and continued working with the familiar forms of aid from the 1970s. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 48)

L'alignement des bailleurs bilatéraux aux injonctions des IFI et la souscription des pays en développement aux conditionnalités deviennent peu à peu un passage obligé à l'obtention de toute ressource financière. (OCDE 1989 : 33) À cet effet, Jacquemot souligne que :

[l]a prééminence de la Banque Mondiale dans la coordination de l'aide de certains pays est telle que le Club de Paris s'appuie explicitement sur son verdict avant d'examiner les conditions d'un rééchelonnement de la dette et que les aides bilatérales européennes,

américaines et arabes épousent largement les contours de son analyse lors de la mise en place d'assistance budgétaire. (Jacquemot 1988 : 275)

En outre, suite au discrédit de l'État³³ (*rolling back the state*) en tant qu'initiateur et principal promoteur du développement économique, les ressources d'aide au développement sont désormais encouragées à être allouées *via* des organisations non gouvernementales (ONG)³⁴ qui semblent partager les mêmes vues (Epstein et Gang 2009 : 15), et le secteur privé. L'efficacité de l'aide semble alors être appréciée en fonction de sa faculté d'inciter les récipiendaires à entreprendre des réformes propres aux principes néolibéraux. La mise en application de réformes de politique (*policy-related aid*) à travers la conditionnalité de politique a servi jusqu'alors d'instrument pour renforcer l'efficacité de l'aide. (Mosley *et al.* 2004 : F217)

Au final, selon Naudet, « [...] l'aide est réorientée autour de la finalité d'efficacité en faveur de la croissance économique. [...] Seul, l'objet central de l'aide change : la réforme remplace l'investissement comme instrument principal du rattrapage. » (Naudet 2006 : 154) À travers cette continuité dans le « changement » qui caractérise le domaine du développement, Jacquet observe que suite aux développements de la décennie 1980, « [i]l en découle pourtant un nouveau rôle pour l'aide : le soutien aux processus de réforme et à la modernisation des institutions ; elle devient donc une composante d'un processus de réforme idiosyncrasique indispensable au développement. » (Jacquet 2006 : 943)

1.2.5 Cinquième phase : l'aide au marché, au renforcement institutionnel et à la « bonne gouvernance »

Cette période s'étale de 1989 à 1996. Jusqu'à la moitié de la décennie 1990, les politiques de développement et d'aide au développement s'inscrivent en continuité avec les grandes orientations de la décennie précédente. Selon Thorbecke « [...] *the first half of the 1990s, stabilization and adjustment were still the dominant objectives. [...] In many respects, the development strategy was built upon the foundations of the preceding decade and retained most*

³³ À partir des années 1980, au sein du courant dominant, l'État dans le processus de développement est diabolisé tantôt par des qualificatifs tels que discrétionnaire ou arbitraire pour signifier corrompu ou bien corruptible, usurpateur, rentier, etc.

³⁴ Selon l'AID, ce qui est convenu d'appeler la « privatisation » de l'aide – l'allocation et l'administration de l'aide par les ONG et les partenariats public-privé – représente dans les années 1990 le cinquième de l'APD notifiée. (AID 2007 : 31)

of the latter's strategic elements – at least in the first half of the decade. » (Thorbecke 2000: 38-40) En cette période de grandes mutations internationales, l'aide favorise l'appui à l'ajustement structurel pour impulser la croissance économique. Toutefois, quelques éléments cruciaux se sont ajoutés à la stratégie d'ajustement structurel des années 1980 ainsi que son soutien par l'APD.

Tous ne sont pas aussi convaincus – que les IFI – des vertus de l'ajustement néolibéral du « consensus de Washington ». Un réajustement s'impose. De multiples critiques s'élèvent peu à peu à partir de la fin des années 1980 et au début de la décennie 1990 sur les effets « mitigés » des programmes de réformes néolibérales (Mosley, Harrigan et Toy 1991, Cornia et Heillener 1994), à un point tel que les « reculs » vécus durant les années d'ajustement ont été qualifiés de « décennie perdue du développement ». Au fur et à mesure que se font entendre diverses critiques, les montants accordés à l'aide publique au développement ne cessent de diminuer et les demandes pour des réformes politiques augmenter. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003, Killick et al. 1998) Les réformes préconisées durant les années 1980 s'avèrent insuffisantes à elles seules à renouer avec une croissance soutenue et engendrer le développement économique. En 1994, la Banque mondiale affirme que « [m]algré les efforts qu'ils [les pays sous ajustement] ont faits pour améliorer l'environnement macroéconomique, ouvrir leurs marchés et renforcer les secteurs public et financier, la plupart des pays africains n'appliquent pas encore des politiques qui seraient bonnes au regard des normes internationales. » (Banque mondiale 1994 : 8)

À cette même date de 1989, symbole de la fin de la bipolarité avec la chute du Mur de Berlin, de la « consécration » de l'économie de marché, de la démocratie libérale et d'un ordre unipolaire, la Banque, pour sa part, attribue l'échec de ses prescriptions non pas à ses propres « recommandations »³⁵, mais à une « crise de la gouvernance »³⁶ dans les pays du Sud,

³⁵ Il faudra attendre la publication d'un document en 2005 dans lequel la Banque mondiale admet, bien que très partiellement et implicitement, une part d'implication dans l'échec relatif des PAS, notamment en mentionnant le rythme des réformes, le séquençage (les moments « opportuns »), le temps nécessaire pour en apprécier les résultats, des réformes qui ne sont peut être pas assez ambitieuses ou dont la capacité existante des gouvernements était insuffisante, la négligences du rôle des institutions dans l'élaboration des prescriptions, figurent parmi les justifications évoquées. Mais rappelle-t-elle que les pays qui ont « amélioré » leurs politiques en libéralisant leurs économies et « renforcé » leur politique macroéconomique par exemple ont obtenu un plus haut taux de croissance. (Banque mondiale 2005 : 9) En dernier lieu, « [...] *explanations of performance must be sought primarily in developing countries' domestic policies.* » (Banque mondiale 2005 : 9)

³⁶ « *Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance* » (Banque mondiale 1989 : 60)

particulièrement en Afrique. (Banque mondiale 1989) Le président de la Banque d'alors, Barber Conable, observe que :

A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance- a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public. (Banque mondiale 1989 : xii)

Les raisons évoquées sont alors essentiellement d'ordre interne de « mauvaise gouvernance », c'est-à-dire, entre autres, une mauvaise gestion administrative des ressources, un cadre institutionnel inadéquat au bon fonctionnement du marché, l'application partielle des réformes structurelles prescrites ou des incitatifs insuffisants aux investissements privés. Selon Osmont, il s'agit de maintenir et renforcer le rythme de l'ajustement et de « [...] mettre au compte de l'incompétence institutionnelle des États en développement les échecs constatés à peu près partout dans la mise en place des plans de réformes structurelles, macroéconomiques et sectorielles jugées indispensables à l'ouverture généralisée des marchés. » (Osmont 1998 : 19) Bref, des enjeux éminemment politiques technicisés en problème essentiellement technique de gestion (Campbell 2001), un processus de technicisation/dépolitisation, d'évidement du politique que Ferguson dénomme « *the anti-politics machine* ». (Ferguson 1994) Malgré qu'officiellement, selon sa charte, la Banque mondiale ne puisse aborder l'aspect politique des réformes qu'elle impose - car situé en dehors de son mandat et de ses prérogatives -, elle réalise au début de la décennie 1990, d'une part que le contrôle sur le processus de réforme semble manifestement lui échapper (Campbell 1997b : 190) et d'autre part, que le politique est le moyen par lequel les pays sous ajustement résistent et contournent le processus de réformes. (Hibou 1998) L'efficacité - à réformer - passerait donc par les rôles primordiaux des institutions³⁷ pour consolider et approfondir les réformes favorables au secteur privé. Ainsi serait « généré » le développement économique, mais aussi promu une « société civile » particulière œuvrant activement dans le processus de décision pour jouer un rôle de contrepoids face à la puissance publique jugée arbitraire. L'introduction d'une série de mesures institutionnelles - la dimension politique de l'ajustement - de façon à favoriser la « bonne gouvernance »³⁸, élargit l'agenda du « consensus

³⁷ Des institutions pour le marché en termes notamment de protection des droits de propriété économique.

³⁸ Un concept élaboré par elle-même (Doornbos 2004 : 377) qui est explicité pour la première fois dans une de ses publications en 1992, *Governance and development* : « *As the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development* ». Depuis, sa définition n'a cessé d'évoluer. Dans la publication *Governance matters 2009* de la Banque mondiale, ses auteurs - Kaufmann, Kraay

du Washington » et renforce la conditionnalité. Car la Banque mentionne que « [...] pour assurer le développement, il ne suffit pas d'aménager le cadre des incitations de manière à encourager la production efficace et l'initiative privée [...], le développement suppose aussi une bonne gestion des affaires publiques, une infrastructure appropriée, et de plus grandes capacités humaines et institutionnelles. » (Banque mondiale 1994 : 42) Cette orientation n'est pas sans conséquence sur les programmes d'aide au développement des bailleurs. D'ailleurs, un rapport de l'OCDE affirme qu'au cours des années 1990 « [l']évolution la plus frappante est l'accroissement de l'aide à l'amélioration de la gouvernance[...], domaines qui recouvrent toute une gamme d'activités allant [...] des droits de l'homme et de la surveillance des élections [...], en passant par le développement communautaire et un certain nombre de fonctions régaliennes de l'État tel que la fiscalité. » (OCDE 2004 : 43) Consubstantiellement lié à cette tendance de l'APD, c'est aussi par le truchement du thème de la « gouvernance » et des réformes politico-institutionnelles que les IFI ont investi le champ du politique en vue d'une restructuration de l'État. (Campbell 2001 cité dans Dioubaté 2009 : 24) Ainsi, au cours des années 1990, à la conditionnalité économique s'ajoute la conditionnalité politique de la « gouvernance » (Brautigam et Knack 2004) auxquelles s'ajoutera des critères sociaux (ex. soins de santé de base et éducation primaire) avec l'avènement de l'agenda de la « lutte contre la pauvreté »³⁹ sous l'égide de la Banque mondiale avec ses cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Par ailleurs, c'est au cours de cette période qu'il se met en place dans le discours sur le développement, une imbrication des notions de « gouvernance », d'efficacité, de réduction de la pauvreté, de développement institutionnel et de « renforcement des capacités ». Le glissement de ce champ lexical qui se veut une réaction face aux critiques de l'ajustement sert de base conceptuelle à l'agenda de l'efficacité de l'aide au tournant du prochain millénaire.

et Mastruzzi – la définissent « [...] comme les traditions et les institutions qui permettent d'exercer l'autorité dans un pays. Elle inclut la manière dont les gouvernements sont mis en place, surveillés et remplacés ; la capacité d'un gouvernement à formuler et à mettre en œuvre des politiques saines ; et le respect des citoyens et la condition des institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales entre eux. Une définition qui s'affiche ouvertement dans le domaine du politique, malgré l'interdiction de ses statuts. Une position qui par ailleurs n'est pas récente puisqu'elle a été adoptée en 1992.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:22241392~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>

³⁹ « C'est dès 1972 que la Banque mondiale aborde le thème de la pauvreté, ce qui correspond à peu près avec le début de l'adoption d'une politique économique mondiale néolibérale, qu'on appellera plus tard le *Consensus de Washington*. Mais c'est à partir de 1990 que la Banque traduit cette perspective en politiques plus explicites, précisément après la chute du mur de Berlin et le triomphe du néolibéralisme. » (Houtard 2005 : x)

Parallèlement, les impératifs géopolitiques et géostratégiques invoqués lors de la Guerre froide désormais obsolètes entraînent dans son sillage une diminution substantielle des ressources allouées à l'APD. Cette nouvelle conjoncture laisse place à l'idée d'une aide plus « efficace » et « sélective », c'est-à-dire selon les « performances » et le « mérite » dont l'idée est issue des préceptes de la nouvelle gestion publique⁴⁰ - ou mieux connu sous son terme anglais de la *new public management* (NPM). Il s'agit dorénavant de faire davantage avec moins de ressources - l'efficacité. Une idée, voire une idéologie, qui s'impose progressivement au sein des institutions qui œuvrent non seulement dans le domaine du développement, mais partout ailleurs au Nord comme au Sud.⁴¹

En consultation avec les agences bilatérales de développement membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et le PNUD, le CAD de l'OCDE publie en 1992 un manuel de « bonnes pratiques » intitulé *Principes du CAD pour une aide efficace*. Dans ce document, on réaffirme l'idée issue de la réflexion du CAD sur la coopération pour le développement de 1985 (OCDE 1985) à travers laquelle « [...] *aid can only be as effective as the policy, economic, and administrative environment in which it operates. [...] the operational lesson is that aid has to be more concern with creating the fundamental conditions for its effectiveness.* » (OCDE 1992 : 5). Il s'agit ici pas temps, dans un premier temps, d'améliorer l'efficacité de l'aide en elle-même, mais plutôt d'aider l'« aide » à créer ses propres conditions d'efficacité. Notamment, par le biais de l'« amélioration » de l'environnement dans lequel elle est affectée. L'efficacité de l'aide est ainsi conditionnée à la mise en œuvre de réformes par le bénéficiaire afin de lui créer les conditions idéales de son déploiement. C'est ainsi que les notions de « renforcement des capacités » et de « gouvernance », entre autres, prennent tout leur sens dans la reformulation des politiques d'aide au développement. Cette idée constitue la trame principale adoptée par la communauté des bailleurs pour résoudre les enjeux associés à l'efficacité de l'aide.

⁴⁰ Drechsler définit la nouvelle gestion publique comme « [...] *the transfer of business and market principles and management techniques from the private into the public sector, symbiotic with and based on a neo-liberal understanding of state and economy. The goal, therefore, is a slim, reduced, minimal state in which any public activity is decreased and, if at all, exercised according to business principles of efficiency. NPM is based on the understanding that all human behavior is always motivated by self-interest and, specifically, profit maximization.* » (Drechsler 2005 : 17)

⁴¹ Voir à ce sujet par exemple de Gaulejac V. 2005. *La société malade de la gestion : Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Paris : Seuil.

Dans ce même document du CAD de l'OCDE, une série de principes est alors élaborée. Ils ciblent plusieurs volets de l'assistance au développement en vue de la rendre plus efficace : la coordination de l'aide avec les pays récipiendaires, l'évaluation des projets, les nouvelles orientations de la coopération technique, l'aide-programme, les femmes dans le développement, l'évaluation de l'impact environnemental des projets de développement, les pratiques d'approvisionnement (passation de marché) pour l'APD, les nouvelles mesures de l'aide liée, la promotion du secteur privé et l'évaluation de l'APD. (OCDE 1992) Il s'ensuit toute une série de nouvelles (pré)conditions à l'octroi de l'aide vers le « *capacity building* » (Jaycox 1993) qui s'impose dans l'agenda du développement. Elles sont entendues notamment comme le renforcement des institutions de l'appareil d'État, d'implication du secteur privé dans le processus d'ajustement et d'une participation accrue de la « société civile ». (Banque mondiale 1998 : 104) Cette stratégie de décentralisation mise de l'avant pour contourner et affaiblir l'État central, et par le fait même, renforcer les groupes d'intérêts réformateurs au sein de la « société civile » et des gouvernements locaux (Banque mondiale 2005a), a donné lieu à une prolifération d'organisations non gouvernementales nationales (ONG) et internationales (ONGI) pour mettre en œuvre les projets et programmes d'APD et a permis d'étendre leur rôle. (Epstein et Gang 2009 : 24 note no1) Certains observent même qu'elles vont compléter les activités des bailleurs bilatéraux œuvrant dans le pays récipiendaire, plutôt que de les substituer (Koch 2009 : 46-47) dans l'acheminement de l'aide au développement et la mise en œuvre des projets et programmes. Cette « fragmentation » de l'aide au développement, résultante en partie de la stratégie de décentralisation jusqu'alors privilégiée, n'est pas sans conséquence. Elle devient une préoccupation grandissante pour la « communauté du développement » au regard des effets qu'elle a engendrés sur l'« efficacité » de l'aide. En effet, certains observent que « [l]es nouvelles modalités de l'aide décentralisée, étroitement associées au réajustement de l'aide internationale et au retrait politique et économique de l'État, conduisent [...] à la prolifération d'organisations et d'agents intermédiaires qui ne relèvent plus des seules autorités publiques. » (Bierschenk et al 2000: 11) D'ailleurs, la CNUCED note à cet égard que le « [...] démantèlement des institutions et des capacités de planification du développement, qui s'est produit notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne, a provoqué un vide dans lequel les donateurs ne disposaient d'aucun cadre national pour ajuster l'aide. » (CNUCED 2008 : 108) Résultantes des réformes de l'ajustement structurel, leurs incidences s'expriment tantôt par des problèmes de coordination tantôt d'affaiblissement des systèmes et capacités de l'État pour administrer l'aide. Ceci alors

même que les bailleurs observent que « *[w]eak institutional development and limited capacity are major bottlenecks to the effective use of aid[...]*. » (Banque mondiale 1995 : 10)

À partir du milieu des années 1990, les bailleurs d'APD réalisent les limites de la dimension politique de l'ajustement et de la conditionnalité de l'aide. (Jones 2000) Les considérations empreintes de scepticisme se font de plus en plus nombreuses quant à l'inefficacité de l'aide au développement telle qu'elle est octroyée afin d'inciter les gouvernements récipiendaires à entreprendre des réformes orientées vers le marché (*aid can't buy reforms or good policies*). Ils se rendent compte d'une part, de l'inadéquation (ou des « effets pervers ») entre la poursuite des réformes préconisées qui affaiblissent entre autres les capacités et les institutions de l'État, l'intensification et l'augmentation des conditionnalités, de même que le désengagement de l'État des activités productives et non-productives. À ce titre, il convient de s'interroger sur les paradoxes des politiques imposées dans le cadre des ajustements structurels et du processus de délégitimation de l'État : qui donc peut mettre en œuvre les réformes, notamment celles en lien avec la « bonne gouvernance », si ce n'est l'État lui-même?⁴² L'influence grandissante de la nouvelle économie institutionnelle (NEI), au plan théorique dans l'analyse du développement au cours des années 1980 et 1990 – une approche qui se penche sur l'imperfection de l'information, les « défaillances » du marché et les « coûts de transactions » qui lui sont associés – propose d'accorder une place centrale aux institutions « hors marché » pour remédier aux « imperfections » du marché. (Charnoz et Severino 2007 : 80) Ceci amène à reconnaître graduellement la nécessité d'une intervention étatique – quoique dans une conception bien étroite – par le biais, entre autres, de l'« appropriation »⁴³ des politiques et réformes par le pays du Sud. (Banque mondiale 1995) Elle est destinée à faciliter la mise en place d'un environnement institutionnel (cadre de régulation) propice au bon fonctionnement de l'économie de marché, de

⁴² À cela il faut souligner l'inconsistance entre, par exemple, les politiques préconisées et poursuivies d'un État minimal ainsi que le désinvestissement généralisé dans les pays sous ajustement dans les secteurs sociaux imposé dans le cadre de l'ajustement structurel et l'agenda des ODM doublé des préoccupations diverses liées aux États désormais caractérisés de « fragiles ». Dans ces cas, il est difficile de réfuter la thèse selon laquelle les bailleurs internationaux du développement fabriquent ses propres objets d'intervention au nom du développement.

⁴³ « "Ownership" is shorthand for the degree of intellectual conviction behind a program and the extent to which the impetus for a program or project has come from the recipient country rather than from abroad. "Home-grown" programs and projects generally do better at taking into account institutional constraints and addressing the needs of domestic constituencies. Donors can place a premium on ownership by selectively financing programs with strong ownership. » (notre emphase) (Banque mondiale 1995: 3)

favoriser la mise en œuvre des réformes, de « recadrer » les « forces du marché » et de pallier à ses « défaillances » (*market failures*).

C'est à travers cette perspective que l'agenda du développement s'est davantage élargi pour désormais inclure les « performances » des gouvernements du Sud pour améliorer le fonctionnement des marchés et par le fait même, accroître l'efficacité de l'aide. D'ailleurs, un document influent de la Banque mondiale en 1995 donne le ton sur la manière d'appréhender la réorientation de l'aide en esquissant cinq conditions essentielles pour une aide efficace : « *ownership by the government and participation by the affected people; strong administrative and institutional capacity; sound policies and good public sector management; close coordination by donors; improvements in aid agencies' own business practices* ». (Banque mondiale 1995 : 3-6) La stratégie de développement ainsi que l'APD sont ainsi appelées à être redéfinies et à se repositionner dans un « nouveau » cadre de « partenariat » pour réunir les conditions de leur efficacité. (OCDE 1995, 1996, Banque mondiale 1995, Banque mondiale, FMI, OCDE et ONU 2000) Ce « partenariat » est censé établir un « dialogue » voué à renforcer l'étroitesse de la relation bailleur/récepteur pour assurer la réussite des réformes et par le fait même, l'efficacité de l'aide. Aussi, il n'est sans mentionner de (re)couvrir d'une certaine légitimité la pertinence de la poursuite des politiques néolibérales des IBW de même que l'intervention de ceux-ci et des autres bailleurs au nom du « développement ».

1.2.6 Sixième phase : Réformes de « seconde génération : l'impératif d'améliorer l'efficacité de l'aide dans le cadre du « post-consensus de Washington »

Cette période s'étend de 1996 à 2004 et concerne en partie la période de notre objet d'étude. Cette partie nous permet de présenter les idées et les initiatives entreprises par la « communauté du développement » comme des réponses aux « insuffisances » des stratégies de développement antérieures et son corollaire l'aide au développement, ainsi que la nécessité de les repenser. Car c'est bien dans le contexte lié aux échecs relatifs des réformes de « première génération » – les réformes de politiques essentiellement macroéconomiques et de stabilisation conçues et introduites par les IBW dans les pays du Sud sous ajustement – que les préoccupations concernant l'efficacité de l'aide sont devenues prééminentes. Elle permet de cerner le cadre d'action, soit le « post-consensus de Washington ». C'est à travers lui qu'est entreprise la recherche d'efficacité de l'aide et que se forme, suite à une série d'initiatives, un consensus entre

les IBW et l'OCDE, suivie ensuite par la « communauté du développement ». Ce segment permet surtout d'esquisser la généalogie de l'avènement de la Déclaration de Paris.

Au cours de la seconde moitié de la décennie 1990, il devient de plus en plus ardu pour les tenants du « consensus de Washington » de maintenir le cap compte tenu de la faisabilité de ces mesures et des innombrables critiques des politiques d'ajustement structurel (PAS) que de par leur contenu et leurs incidences – sociales, politiques, économiques et financières dans les pays qui les ont mis en œuvre. La façon par laquelle les institutions de développement, essentiellement les IFI, persistent à les imposer c'est-à-dire *via* les conditionnalités exacerbe les tensions. C'est alors que des réquisitoires se dressent, notamment internes⁴⁴, sous l'impulsion des crises financières qui se succèdent, dont celle d'Asie de l'Est qui sévit en 1997/1998. Elles remettent en question la crédibilité des politiques néolibérales telles qu'elles sont promues par les IFI et appliquées dans les pays sous ajustement. Ceci amène aussi à reconsidérer la façon dont l'aide est allouée – les dispositifs d'acheminement de l'aide –, et les conditions sur lesquelles elle repose pour accroître les succès en matière de réformes. Ce processus de « refondation » de la stratégie de financement du développement conduit à ce qui est désormais appelé le « post-consensus de Washington » où une attention particulière est accordée à l'instauration d'un environnement politico-institutionnel favorable au marché et à la croissance ainsi qu'à la « capacité » et la « volonté » des gouvernements à réformer – en termes de gestion des finances publiques, des institutions de l'État particulièrement judiciaires, des institutions économiques (*'the rule of the game'*) qui garantissent les droits de propriété et réduisent les coûts de transaction. Les politiques de libéralisation doivent désormais être accompagnées d'une mise à niveau institutionnelle pour garantir leur succès. Bref, il s'agit de s'adresser à ce qui est désormais appelé la « gouvernance » des États du Sud, sans toutefois remettre en cause les présupposés initiaux du « consensus de Washington ». (Rodrik 2006)

⁴⁴ Des critiques qui proviennent tant de l'extérieur (par exemple de la société civile avec entre autres le SAPRIN) qu'au sein des institutions qui formalisent les stratégies de développement, notamment la Banque mondiale (Stiglitz, Easterly, Kanbur, etc). Stiglitz, ancien économiste en chef et vice-président à la Banque mondiale - un des représentants de la frange réformatrice au sein de la Banque -, par son approche, la nouvelle économie institutionnelle (NEI) a été influent dans le raffinement de la stratégie de financement du développement opéré à la fin de la décennie 1990, connu sous le vocable du « post-consensus de Washington ». Voir Stiglitz, J. E. (1998) *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. The 1998 WIDER Annual Lecture. Helsinki: UNU-WIDER.
http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/en_GB/AL2/

Profondément ancrées dans un climat généralisé de scepticisme à l'égard de l'efficacité de l'aide⁴⁵ qui menace leur intégrité, les agences de développement multilatérales et bilatérales, spécifiquement la Banque mondiale et les membres du CAD de l'OCDE, redoublent d'efforts pour renverser la tendance à la marginalisation de l'APD et à l'amenuisement des montants qui lui sont accordés. En quête de légitimité nouvelle, l'aide au développement est repensée pour l'infléchir selon les impératifs et paramètres du « post-consensus de Washington » notamment par la nécessité d'instaurer un cadre institutionnel propice à l'initiative privée. Une série d'initiatives et d'événements – l'agenda de l'efficacité de l'aide – vont au cours de cette période façonner le cadre de son redéploiement en fonction de ce qui est considéré par la communauté des bailleurs comme des conditions « essentielles » au développement et à l'amélioration de son efficacité. D'ailleurs, le rapport de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide paru en 1998 souligne en préface que, « *[e]ffective aid supports institutional development and policy reforms that are at the heart of successful development* » (Banque mondiale 1998 : ix), un passage signé par J.E. Stiglitz qui constituerait le mantra de l'agenda de l'efficacité de l'aide.

1.2.6.1 L'ère du « partenariat »

En plus des volumes d'aide à augmenter de façon substantielle (Sachs 2005; ONU 2002; CNUCED 2006), la « communauté du développement » appelle à la nécessité d'une action concertée en faveur d'une amélioration de la qualité de l'aide au développement et de son efficacité. La communauté des bailleurs propose la revitalisation de la coopération pour le développement par le biais, entre autres, du resserrement de la relation entre les bailleurs d'une part, et entre ceux-ci et les pays récipiendaires. Dans un document commandé par le Comité du développement⁴⁶, on défend la prémisse selon laquelle l'efficacité avec laquelle les ressources d'aide au développement sont utilisées dépend fondamentalement de la nature de la relation entre le bailleur et le récipiendaire. (Banque mondiale 1995a) On y privilégie désormais la forme du

⁴⁵ Ce scepticisme est alimenté par diverses critiques qui évoquent par exemple les effets négatifs de l'aide sur la croissance *via* entre autres, la diminution des efforts en matière d'épargne nationale et de fiscalité ou du syndrome hollandais duquel des flux massifs de devises étrangères au titre d'aide au développement ou d'investissements directs étrangers (IDE) destinés à une économie fondée essentiellement sur les exportations, notamment de ressources naturelles, mineraient la compétitivité internationale d'une économie, et par le fait même, les exportations et la croissance économique.

⁴⁶ Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, communément dénommé Comité du développement.

« partenariat » où le pays récipiendaire – dorénavant dénommé pays « partenaire » – exprime un engagement (*commitment*) réel pour le développement économique. (Banque mondiale 1995a) En 1996, les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, dans le document d'orientation *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, réaffirment la proposition et adoptent une approche de la coopération pour le développement fondée sur l'instauration d'un « partenariat » où l'« appropriation » constitue la pierre angulaire. Les bailleurs de l'aide⁴⁷ définissent ainsi les termes de ce « partenariat » et conviennent d'articuler et de mesurer les efforts déployés en matière de développement à l'aune d'objectifs quantifiables - ou non - de développement international⁴⁸ dont certains à atteindre entre 1990 et 2015.

Ces objectifs doivent inspirer l'ensemble du processus du développement, et pas seulement les efforts de coopération. [...] Leur réalisation exigera le consentement et la participation des partenaires en développement, à travers leurs propres objectifs nationaux et les stratégies qu'ils auront formulées. Ils ne seront réalisables qu'au moyen d'actions concertées, définies dans le cadre d'un processus de dialogue et de consensus mené dans un réel esprit de partenariat. (OCDE 1996 : 9)

Afin d'assurer le succès des objectifs auxquels les pays membres se sont engagés, le rapport mentionne la nécessité d'une « démarche globale » associant le secteur privé, les ONG, les pays en développement, les pays industrialisés et les organisations internationales. (OCDE 1996 : 10) Le CAD de l'OCDE présente ces nouvelles orientations comme un nouveau « paradigme » du développement où la reconfiguration de l'APD repose sur l'idée que « [...] l'aide ne donne des résultats que si le développement répond à une volonté commune de tous les partenaires. » (OCDE 1996 : 1) Selon la Banque, le rapport du CAD de l'OCDE de 1996 « [...] *put forward internationally agreed goals as part of a new partnership agenda for poverty reduction that calls*

⁴⁷ En introduction « [l]e présent rapport expose l'opinion collective qu'ont sur ces questions les ministres de la coopération pour le développement, les dirigeants des organismes d'aide et autres hauts responsables de la coopération pour le développement, réunis au sein du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques. » (OCDE 1996 : 1)

⁴⁸ Réduire de moitié l'extrême pauvreté; assurer l'éducation primaire; des avancées vers l'égalité des sexes; réduire les taux de mortalité maternelle et infantile; assurer soins de santé primaires (santé génésique); mise en place des stratégies de développement durable (environnement). (OCDE 1996 : 10 et 11) Aussi, d'autres objectifs quant au rôle de la coopération au développement notamment, « réduire la pauvreté par une croissance à large assise, renforcer les capacités humaines et institutionnelles afin [...] d'éviter de nouveaux cas tragiques de désintégration du tissu social et de « défaillance » de l'État; améliorer la capacité des pays en développement de contribuer à gérer et résoudre les problèmes mondiaux; accélérer la transformation des institutions et l'évolution des politiques afin d'aider les pays en développement et les économies en transition à devenir des partenaires de plus en plus importants dans les relations d'échanges et d'investissement à l'échelle mondiale. » (OCDE 1996 : 13 et 14)

on developing countries to commit to an effective policy environment for pro-poor growth, and for donors to increase financial support for such policies. » (Banque mondiale 1999 : 65) Toutefois, le rapport de 1996 mentionne aussi que les réponses aux nouveaux défis du contexte d'après-guerre froide « [...] vont bien au-delà de l'adéquation et de l'efficacité des programmes d'aide » (OCDE 1996 : 5), mais rappelle-t-il aussi que « [...] lorsque l'aide donne de bons résultats, elle joue un rôle de catalyseur ou vient renforcer d'autres facteurs. » (OCDE 1996 : 8)

1.2.6.2 Un État à parfaire

Faut-il souligner que la dégradation des indicateurs socio-économiques dans les États du Sud est allée de pair avec la réduction des capacités et marges de manœuvre de l'État en matière de politique économique et sociale ainsi que l'espace pour mobiliser les ressources nationales nécessaires aux besoins de leur population. Cette situation est essentiellement due à la poursuite de la politique d'austérité budgétaire stricte de l'ajustement structurel. En 1997, la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde* reconsidère partiellement sa position sur le désengagement de l'État et propose sa reconfiguration sous une forme précise et particulière, soit celle d'un État « efficace » - un État minimal subordonné au marché. Elle déclare que « *[s]tate-dominated development has failed, but so will stateless development. Development without an effective state is impossible.* » (Banque mondiale 1997 : 25) Si son omnipotence représente un obstacle au développement, on reconnaît aussi que son « effondrement » l'est tout autant. Ce qui en jeu ici, ce sont les rôles et fonctions impartis au marché, à l'État et à la société civile ainsi que l'équilibre entre ceux-ci pour assurer le bon fonctionnement du marché. Corollairement, le Rapport soulève un enjeu fondamental en rapport à la nature de cet État qui doit allier flexibilité et contrainte :

[...] globalization is increasing demands for a more agile state, on that can respond quickly to changing circumstances. These pressures have magnified the state's dilemma: how to check arbitrary decisionmaking without building rigidities that inhibit innovation and change. The fundamental challenge is to devise institutional arrangements that sustain a workable balance between flexibility and restraint. (Banque mondiale 1997: 108)

Le chapitre dont est issu ce passage est consacré à contraindre « l'action arbitraire de l'État » et à la corruption. La méfiance envers l'État reste de mise. Il s'agit en somme de recourir à la flexibilité pour mettre en œuvre les réformes nécessaires et la contrainte pour ancrer (*lock-in*) les politiques mises en œuvre. Dans le cas où les institutions sont faibles et les mécanismes de

contrainte inexistantes ou en « construction », le Rapport suggère la mise en place de mécanismes d'engagement internationaux. (Banque mondiale 1997 : 109) Mais cet État ne peut advenir sans l'aide internationale. (Banque mondiale 1997 : 152) L'aide serait essentielle dans cette entreprise⁴⁹ de restructuration de l'État. *L'État dans un monde en mutation* appelle à améliorer l'efficacité de l'aide :

[p]our être plus efficace, l'aide extérieure doit être plus étroitement liée aux politiques menées par les pays bénéficiaires. Les organismes d'aide doivent acheminer systématiquement des ressources vers les pays pauvres qui mènent de bonnes politiques et ont à cœur de revivifier leurs institutions. Ce doit être là l'une de leurs premières priorités. (Banque mondiale, résumé 1997 : 14)

Le Rapport propose de l'allouer :

[w]here domestic social and political forces have initiated programs to reform policies and institutions, foreign aid can provide effective support by providing technical expertise and lessons from other countries into a receptive environment. [...] But where there is little domestic movement toward reform, assistance aimed at institution building and policy reform has had little impact. (Banque mondiale 1997 : 141)

L'aide dite efficace est dès lors orientée – et conditionnée – vers les pays qui ont entrepris un vaste programme de réformes. Toutefois, le Rapport reconnaît que le processus de réformes des institutions de l'État est une tâche longue, difficile et politiquement sensible. (Banque mondiale 1997 : 167) Les flux d'APD seront-ils interrompus s'il advient que le processus de réformes du récipiendaire achoppe?

La nécessité d'une reconfiguration de l'État qui caractérise en partie l'agenda du « post-consensus de Washington » est allée de pair avec la nécessité d'une refonte de l'aide au développement. En effet, ces deux processus se seraient juxtaposés et mutuellement renforcés.

⁴⁹ À la question « *Can aid help poor countries improve their policies and institutions?* » le Rapport nous indique que « *This is a difficult but critical question for the allocation of aid. There has been little systematic into this question, but the available results are suggestive.* » (Banque mondiale 1997 : 141) Le Rapport énonce les principales conclusions qui seront entre autres reprises par son rapport sur l'efficacité de l'aide de 1998, *Assessing Aid* : « [...] *policy reform has been more successful where local "ownership" of the reform program has been strong [...], donors cannot "bribe" governments to introduce policies for which there is no domestic support [...], when domestic social and political forces have generated momentum for reform, foreign aid can provide important support for both policy reform and institutional development [...]. When good policies and good institutional structures are in place, financial assistance can accelerate the transition to rapid growth path. [...] private capital flows increase and gradually eliminate the need for foreign aid.* » (Banque mondiale 1997 : 141)

1.2.6.3 *Assessing Aid* : à la rescousse d'une aide à la dérive

En 1998 la Banque mondiale publie un rapport qui évalue l'efficacité de l'aide, *Assessing Aid*. Sa publication intervient au moment où fait rage un virulent débat sur son efficacité et concomitamment, à une « lassitude » de l'aide. Alors que les études les plus critiques questionnent la pertinence de l'APD (Mosley et al. 1987; Boone 1996), faute d'un effet significatif sur la croissance (Banque mondiale 1998 : 36), *Assessing Aid* et les travaux qui le sous-tendent ont eu pour effet de relancer la recherche d'impact de l'aide sur la croissance et sur les conditions de son efficacité. Les principales conclusions des chercheurs-économistes de la Banque relayées par le rapport sont : *i*) l'aide financière fonctionne – en ce sens que l'on peut mesurer ses effets en termes de croissance économique, de réduction de la pauvreté et d'une amélioration des indicateurs sociaux – là où les « bonnes » politiques sont pratiquées; *ii*) la réduction de la pauvreté est conditionnelle à l'amélioration des politiques et institutions économiques et corollairement, l'aide peut fournir un soutien essentiel aux sociétés qui appuient les réformes politico-institutionnelles, dans le cas contraire, elle est inefficace et les réformes échouent; *iii*) l'aide est complémentaire à l'investissement privé dans les pays qui mènent une « saine » gestion économique – en termes de politiques macroéconomiques et de prestations de services publics (Banque mondiale 1998 : 5) –, autrement, c'est-à-dire dans les pays qui pratiquent une gestion économique « malsaine », elle semble se substituer aux investissements privés; *iv*) l'aide est « fongible », dès lors, les projets de développement doivent servir à renforcer les institutions et les politiques de sorte que la prestation des services soit effective; *v*) une société civile active et une approche participative améliorent les services publics; *vi*) avec de la patience et une emphase sur les idées, l'aide peut susciter la réforme même dans les « *distorted environments* ». (Banque mondiale 1998 : 2-4) Ironiquement, la publication du rapport - sous ses élans optimistes - coïncide avec les taux les plus bas enregistrés d'APD.

Sur la base de ces constats, le rapport énonce cinq recommandations sous forme de réformes de politique afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. Tout d'abord, *Assessing Aid* suggère d'allouer l'aide financière aux pays à faibles revenus dont la gestion économique est « saine », « *[i]n a good policy environment financial assistance is a catalyst for faster growth, more rapid gains in social indicators, and a higher private investment [...] poor countries with good policies should receive more financing than equally poor countries with weak economic management.* » (Banque mondiale 1998 : 4) En second lieu, on y recommande d'acheminer l'« aide assujettie à la mise en œuvre de politiques » (*policy-based aid*) là où il y a un mouvement qui appuie les réformes de

politique et des réformateurs crédibles pour les mettre en application. Le rapport nous indique que « [...] *flows to government that pay a lip service to reform have been a major problem. Policy-based lending financing should go only to countries with strong track record or where there is a demonstrable basis for optimism [...]* » (Banque mondiale 1998 : 4) Troisièmement, les modalités d'aide doivent être adaptées selon les conditions nationales et sectorielles du bénéficiaire. Puisque l'aide est « fongible », « [...] *what you see is not what you get [...]* even rigorous project selection or reallocation of donor finance to laudable activities cannot guarantee the effectiveness of aid in a distorted environment. » (Banque mondiale 1998 : 5) *Assessing Aid* suggère de dispenser l'aide par le biais d'un soutien budgétaire dans les pays à la gestion économique « saine » qui « simplifierait » par le fait même son administration et réduirait les charges. Dans un pays qualifié par sa « faible capacité » mais qui pratique de « bonnes » politiques, l'aide y serait allouée sous forme de projets pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Ensuite, le rôle fondamental des projets de développement est de fournir un appui aux changements de politico-institutionnels pour améliorer la prestation de services publics. (Banque mondiale 1998 : 5) Et dernièrement, même dans les « *highly distorted countries* » des « poches » de réformes existent et des alternatives doivent être adoptées à l'instar d'un dosage spécifique d'afflux d'idées et d'assistance financière selon le contexte du pays. En effet, on y précise que la diffusion d'idées permet entre autres de former de futurs dirigeants et des décideurs politiques et stimuler la capacité de la société civile à tenir un débat sur les politiques et réformes à mettre en œuvre. Un point essentiel concernant l'évaluation de l'aide au développement est combien il favorise les réformes. « *It should focus instead on the extent to which financial resources have contributed to sound policy environments. It should focus on the extent to which agencies have used their resources to stimulate the policy reforms and institutional changes [...]* » (Banque mondiale 1998 : 6)

Assessing Aid esquisse les contours d'une approche renouvelée de l'allocation de l'APD, mais pas si étrangère à celle de l'institution de Bretton Woods. En effet, dès 1989 elle suggère d'améliorer l'efficacité de l'aide en plaçant l'octroi de l'aide et les politiques sur des « voies parallèles ».

If a new and more equal partnership is to make aid more effective, then the design and monitoring of macropolicy and the related aid program should be placed on parallel tracks. The dialogue would be as intense and disciplined as under structural adjustment lending. But it should be clear that the reform program is the government's - expressed in its own policy papers and internalized through local seminars and workshops. Then donor support linked to specific programs or project expenditures would reflect overall performance. Assistance

should become far more selective among countries and be biased strongly in favour of sound and sustained reform program. (Banque mondiale 1989: 14)

Ce passage résume l'approche désormais en vogue pour améliorer l'efficacité de l'aide, une orientation qui demeure d'actualité. On peut constater que ce n'est pas tant l'aide, mais plutôt l'environnement et les conditions dans lesquels elle est dispensée qui sont ciblés pour garantir son efficacité. Pour l'essentiel, le bénéficiaire est visé autant comme principale responsable des « dysfonctions » de l'aide que la solution par laquelle l'aide pourra être améliorée. En proposant un rôle d'appui et d'incitatif à la réforme, l'aide tel qu'elle est illustrée dans *Assessing Aid* ne diffère pas fondamentalement de celle qui prévalait lors des PAS. L'aspect renouvelé réside davantage dans les conditions et les modalités d'allocation à privilégier notamment la « sélectivité » de l'aide (une conditionnalité *ex ante*), l'aide-programme (SWAps) ou l'aide budgétaire dont l'un des objectifs de ces instruments est de renforcer en retour le rôle de l'aide comme incitatif aux réformes souhaitées par les bailleurs de fonds pour recevoir une aide financière. Car comme le précise le Rapport de la Banque, « [*o*]nce countries have carried out macroeconomic reforms, those with efficient public sectors can receive budget support, while those with inefficient public sectors would get relatively less money and more ideas. » (Banque mondiale 1998 : 82) En somme, l'efficacité de l'aide dont on fait allusion dans *Assessing Aid* est définie essentiellement à l'aune de sa capacité à inciter aux réformes économiques et politico-institutionnelles.

Malgré les nombreuses critiques qui lui sont portées, les principales conclusions du rapport de la Banque mondiale regroupées sous le concept de « sélectivité » se répandent et s'insèrent autant dans le discours et les pratiques d'aide de la communauté des bailleurs. (Hermes et Lensik 2006, Hout 2002, 2007, Amprou et Chauvet 2007, de Haan 2009) Malgré plusieurs études qui divergent des conclusions d'*Assessing Aid*, Easterly affirme que « [...] *the policy community chose to believe the finding that was most favourable to the aid policies it wanted to implement.* » (Easterly 2006b : 46) Ceci confirme l'affirmation de Roland-Holst et Tarp selon laquelle « [...] la frontière entre la politique et la recherche n'est pas toujours bien délimitée. » (Roland-Holst et Tarp 2003 : 158)

Certains praticiens comme Niggli déplorent l'usage partiel et sélectif des études académiques pour justifier la politique d'APD de la Banque dont les thèses principales persistent encore aujourd'hui d'ailleurs. (Niggli 2008) Selon l'auteur, « [I]a persistance de cette thèse tient aux moyens importants que la Banque mondiale a investi pour la propager. » (Niggli 2008 : 124) Elle

s'est positionnée comme une institution du savoir où elle exerce une hégémonie dans le champ de la recherche sur le développement et l'APD. Pour Hout, *Assessing Aid* n'est pas sans dessein car « [it] produced an argument on aid effectiveness that tied in with the emerging discourse on governance. » (Hout 2007 : 4) En effet, pour que l'aide soit jugée efficace, son allocation est dorénavant liée et conditionnée à un cadre politico-institutionnel particulier formalisé notamment via l'EPIN/CPIA de la Banque mondiale.

1.2.6.4 Le resserrement de l'étau par la dette et les mécanismes de son refinancement

Parallèlement, les tendances simultanées à l'accroissement de la dette, de la paupérisation de masse et du creusement des inégalités dans les pays sous ajustement font l'objet de plusieurs condamnations. En dépit d'une décennie de « gestion de crise » par l'ajustement, la dette publique, bilatérale et multilatérale, des pays du Sud ne cesse d'augmenter atteignant en 1995 des sommets inégalés. (CNUCED 2004) À ce sujet, la mobilisation d'ONG à l'échelle mondiale⁵⁰ amène le G7, avec le concours des institutions de Bretton Woods (IBW), à lancer l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPTE) en 1996 à Lyon dans le cadre de ce qui est annoncé comme un « Nouveau partenariat mondial pour le développement ». L'initiative IPTE est par la suite renforcée en 1999 à la réunion du G7 de Cologne. Officiellement, cette initiative consiste à ramener à un niveau « endurable » la dette extérieure des pays du Sud en contrepartie d'une mise en application de réformes établies et soutenues conjointement par la Banque mondiale et le FMI.⁵¹ (Banque mondiale et FMI 1999) Il convient dans cette approche globale de rediriger les ressources alors « libérées » vers la « lutte » contre la pauvreté, devenue selon la rhétorique l'objectif premier des IFI et des agences bilatérales de développement. Cependant, l'initiative IPTE ne déroge pas du cadre néolibéral qui constitue jusqu'alors le « paradigme » dominant. En effet, toute possibilité de (ré)aménagement de la dette est soumise, entre autres, à la

⁵⁰ Par exemple, la coalition internationale pour l'allègement de la dette des pays du Sud « Jubilee 2000 ».

⁵¹ « Governments would be expected to take the lead both in drawing up a PRSP and in conducting consultations with civil society and other stakeholders. The consultative process could, however, be facilitated by the Bank, with the involvement of the Fund on macroeconomic policies and in relevant structural areas, and others where appropriate. Governments may also need to seek extensive technical assistance—including from the Bank and Fund—on the elaboration of policies within the PRSP. » (Notre emphase) (Banque mondiale et FMI 1999 : 30)

poursuite de programmes d'ajustement structurel converti sous l'impulsion de la « lutte » contre la pauvreté en une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) qui doit en théorie favoriser la croissance économique pour réduire la pauvreté. (CNUCED 2002, 2004)

1.2.6.5 La « pauvreté » : un phénomène pluridimensionnel greffé aux ODM

En parallèle, l'année où les Nations unies décrètent la « première décennie pour l'élimination de la pauvreté », le climat de désenchantement et de scepticisme devant l'incapacité de l'aide au développement à promouvoir les réformes et la croissance économique se manifeste, entre autres, par le plus bas niveau d'APD attribué par les bailleurs membres de l'OCDE avec 0.22% du RNB (OCDE 2007a : 6).⁵² La pauvreté est dorénavant élevée au rang d'objectif prioritaire du développement et de l'APD. Tous, bailleurs et bénéficiaires, doivent désormais « lutter » ensemble à son éradication et toutes interventions en matière de développement doivent à l'avenir y tendre. Coussy observe que « [l]a terminologie de la réduction de la pauvreté a pénétré tous les documents et tous les discours et donné une cohésion apparente aux buts de tous les bailleurs de fonds[...] ». (Coussy 2002 : 40) Issus des nombreux sommets et conférences sous l'égide de l'ONU au cours des années 1990 consacrées au « développement humain et social »⁵³, les objectifs du développement du millénaire (ODM)⁵⁴, notamment l'aspect « réduction de l'extrême pauvreté » sont proposés par les Nations unies en 1990. Préalablement entérinés par la communauté des bailleurs au sein du CAD de l'OCDE en 1996, les ODM sont synthétisés et officialisés en 2000 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans un processus de relégitimation, la validation des ODM par les 189 dirigeants des États membres de l'ONU a

⁵² « Les prêts multilatéraux, en pourcentage du PNB, ont légèrement progressé dans les années 80, mais ont stagné par la suite, tandis que les prêts bilatéraux diminuaient tout au long des années 90. » (CNUCED 2001: 21) Fait intéressant à noter, la prolifération de la conditionnalité suite à l'élargissement de l'agenda du développement est allée de pair avec le phénomène de « lassitude de l'aide ». L'amenuisement des ressources consacrées à l'assistance au développement a mis dans l'obligation les pays en développement fortement dépendants de l'aide à avoir davantage recours aux prêts des IFI. (Reality of Aid 2000: 7, Mutume 2001 cité dans BAD 2006: 59-60)

⁵³ L'éducation (Jomtien 1990), l'enfant (New York 1990), l'environnement et le développement (Rio de Janeiro 1992), les Droits de l'Homme (Vienne 1993), la population et le développement (Le Caire 1994), le développement social (Copenhague 1995), les femmes (Beijing 1995), l'alimentation (Rome 1996), l'habitat (Istanbul 1996) et la santé (Jakarta 1997).

⁵⁴ Pour une analyse critique des ODM voir : Alternatives Sud. 2006. « Objectifs du Millénaire pour le développement. Points de vues critiques du Sud », vol. 13, no 1, (mars), Centre Tricontinental et Éditions Syllepse.

contribué à revitaliser l'APD en lui donnant une fonction louable et à réaffirmer sa nécessité. Ils s'imposent sitôt comme les objectifs communs du dispositif des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). En liant l'agenda de la « lutte contre la pauvreté » et la stratégie de financement du développement, « les IBW ont réussi à se poser à nouveau en leaders intellectuels et en maîtres d'œuvre de la nouvelle orientation de l'aide[...]. Elles ont réussi à s'imposer comme spécialistes de ce que, depuis des décennies, elles étaient accusées d'ignorer. » (Coussy 2002 : 40) Les ODM ont fait office de point de convergence non seulement entre les bailleurs eux-mêmes, mais aussi entre ceux-ci et les bénéficiaires d'APD. Par leur biais, il se dessine, entre autres, une conception d'une aide au « développement » « efficace » selon son degré de ciblage sur les programmes sociaux de première nécessité (santé et éducation élémentaire) formulés par les pays bénéficiaires dans leur DSRP.

1.2.6.6 Les IBW et le renouvellement de leur vision néolibérale : le Cadre de développement intégré

En 1999, la Banque mondiale lance une nouvelle initiative vouée à améliorer la croissance économique, réduire la pauvreté et les inégalités, contrer l'amenuisement de l'APD et améliorer de l'efficacité de l'aide. (Banque mondiale et DEO 1999) Elle la présente comme le nouveau « paradigme holistique » de développement : le Cadre de développement intégré/*Comprehensive development framework* (CDI/CDF). Le CDI définit les grands principes directeurs de la coopération pour le développement et place les gouvernements bénéficiaires « *in the driver's seat* » afin de concrétiser les réformes. (Banque mondiale 2003) Conjointement avec le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP) adopté en 2001 par les Conseils de la Banque mondiale et du FMI (Banque mondiale 2004) – en théorie conceptualisée concurremment par la FMI, la Banque mondiale et le pays bénéficiaire –, ils constituent dorénavant le cadre commun sur lequel doit reposer l'assistance des bailleurs du développement, la pierre angulaire du « partenariat » pour le développement. Le CDI s'articulerait sur les principes d'une vision holistique et à long terme du cadre de développement; d'une « appropriation » des politiques et réformes par le pays bénéficiaire; d'une gestion orientée sur des résultats et d'un « partenariat » conduit par le pays bénéficiaire⁵⁵ où le DRSP⁵⁶ sert d'outil à l'opérationnalisation des principes

⁵⁵ « *The CDF consists of four principles a Long-Term, Holistic Development Framework; Results Orientation, Country Ownership; and Country-led Partnership - each of which responds to past development assistance shortcomings and presents an approach for improvement.* » (Banque mondiale 2003a : xvii-xviii)

du CDI⁵⁷ et sur lequel repose le « dialogue » entre les bailleurs et le récipiendaire et la coordination de l'aide. D'après Campbell et al., « [l']objectif du CDI est donc de fournir un cadre permettant la coordination des efforts afin d'aider les pays concernés à passer d'une planification plus centralisée à une économie de marché. » (Campbell et al. 2004 : 314) Selon les auteures, les réformes préconisées du CDI sont : « libéralisation des marchés, des prix, des échanges; réformes du secteur public : privatisation des entreprises publiques pour les rendre plus responsables; décentralisation des services publics et réformes des infrastructures; réforme du système judiciaire; réforme de la régulation. » (Campbell et al. 2004 : 314)

À travers le CDI, l'« appropriation » devient le socle du « nouveau paradigme ». Elle fait suite aux nombreuses critiques formulées durant la période des PAS selon lesquelles les politiques et réformes néolibérales ne pouvaient être couronnées de succès tant qu'elles sont imposées de l'extérieur (*donor-driven/donor-led*). (Killick et al. 1998, Stiglitz 1998b, Devarajan et al. 2001) Il s'agit désormais de « [...] concilier conditionnalité et adhésion du pays à l'action menée [où] la conditionnalité gagne à prendre la forme d'un programme souple, non imposé, qui évolue au fil de son application. » (Banque mondiale et DEO 1999 : xviii) Autrement dit, il s'agit d'« internaliser »⁵⁸ la conditionnalité au sein des gouvernements récipiendaires. Selon Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen, « [...] *the CDF may give a good picture of the real influence of aid and donors in national development planning, but it contradicts the development community's rhetoric about respect for national policies and recipient ownership.* » (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 194)

⁵⁶ Les pays en développement qui veulent souscrire à l'initiative PPTE et obtenir des prêts des IBW (Association internationale de développement (IDA) et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (PRGF)) sont conviés par ces derniers à prendre compte d'un guide qu'ils ont élaboré pour orienter la rédaction des DRSP : le *PRSP Sourcebook*. Il est fondé sur le cadre logique du CDI.

⁵⁷ Le CDI n'est pas un instrument d'aide (Fraser et Whitfield 2009 : 81) mais il constitue un ensemble de principes, de grandes orientations qui doivent guider, entre autres, le plan d'action d'acheminement de l'aide. Le DEO de la Banque mondiale qualifie « [*t*]he CDF [*is*] primarily a management tool to ensure that everyone is on board with respect to agreed development objectives. » (Branson et Hanna 2000 : 7) Toutefois selon Carroll, son importance n'est pas à négligée car « [...] *the CDF has played a catalysing role in attempting to generate policy and implementation harmonisation.* » (Carroll 2007 : 120)

⁵⁸ D'ailleurs, cette « solution » n'est pas nouvelle, dès 1986 la Banque cherche à « internaliser » les réformes : « [*o*]ne of the most important services the Bank can provide is to ensure that the process of policy reform is 'internalized' in the country as quickly as possible, so that the reform program is designed by the country itself and integrated into its long-term development program. » (Banque mondiale et DEO 1986 cité dans Banque mondiale et DEO 2003 : 158)

Parallèlement, pour pouvoir « bénéficier » d'un rééchelonnement de leur dette au titre de l'initiative PPTE et d'un renouvellement des prêts concessionnels des IBW, il convient que les pays en développement expriment dans un DRSP – devenue la stratégie « nationale » de « développement » depuis l'avènement de l'agenda de la « lutte » contre la pauvreté –, les politiques et réformes qu'ils s'engagent à mettre en œuvre. Ensuite, le DSRP est soumis à l'approbation du Conseil des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale. Les IBW sont alors confortés dans une position qui perpétue et consolide leurs rôles de juge et partie héritée de la période de l'ajustement structurel.

1.2.6.7 Le « Consensus de Monterrey »

La Conférence internationale pour le financement du développement de l'ONU tenue à Monterrey en 2002 esquisse les fondements du « partenariat » mondial pour le développement dont les objectifs (ODM) ont été entérinés deux ans plus tôt par les États membres de l'ONU. Elle souligne l'importance des « [...] pays bénéficiaires et les pays donateurs, tout comme les institutions internationales, [...] de s'efforcer de rendre l'APD plus efficace. » (Nations Unies 2002b § 43) Monterrey, selon le Département de l'évaluation des opérations (DEO) de la Banque mondiale, représente le « nouveau paradigme de développement »⁵⁹ qui repose sur les différents éléments suivants :

[...] l'orientation vers les résultats, l'appropriation par les nationaux des réformes de politiques, le partenariat entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile et une vision globale à long terme qui reconnaît les interactions entre les secteurs et les thèmes de développement. (Banque mondiale et DEO 2002 : 9)

Le « nouveau paradigme de développement » enchâssé dans le « Consensus de Monterrey » repose sur un développement fondé sur la croissance – *via* la promotion des exportations et l'attraction des investissements directs étrangers (IDE) – dans le cadre d'un système d'économie de marché (Banque mondiale et DEO 2002 : 11, Nations Unies 2002b § 12) où « [à] l'adoption par les pays en développement de meilleures politiques et d'une bonne gouvernance, les pays développés doivent répondre par l'augmentation de l'aide et l'ouverture de leurs marchés. »

⁵⁹ On y souligne que le paradigme de développement se produit, en reprenant Khun, « [...] quand un groupe de professionnels modifie sa vision des réalités et se met d'accord sur des "généralisations symboliques" dans son domaine d'expertise. » (Banque mondiale et DEO 2002 : 9)

(DEO 2002 : 3) La Conférence de Monterrey appelle les organismes de financement et de développement à entre autres :

[h]armoniser leurs procédures opérationnelles [...] afin de réduire les coûts de transaction et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement de l'APD, en tenant compte des besoins et des objectifs nationaux de développement sous le contrôle du pays bénéficiaire ;[...] encourager les initiatives récentes comme l'abandon de l'aide liée ;[...] améliorer la capacité d'absorption et la gestion financière des pays bénéficiaires ;[...] utiliser les cadres de développement qui sont contrôlés et gérés par les pays en développement et qui comportent des stratégies de réduction de la pauvreté, y compris les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté ;[...] promouvoir l'utilisation de l'APD pour stimuler d'autres modes de financement pour le développement comme l'investissement étranger, les échanges commerciaux [...].(Nations Unies 2002b § 43)

En somme, Monterrey propose aux récipiendaires de s'engager à créer un environnement favorable aux IDE et à la mobilisation de ressources domestiques – nationales – à travers la promotion de politiques économiques « pro-pauvres » et d'une « bonne gouvernance ». En retour, les bailleurs de fonds s'engagent à répondre par une augmentation des volumes d'APD, une amélioration de l'APD, un soutien destiné à atteindre les ODM, un meilleur accès à leurs marchés dans les négociations du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC, une assistance technique pour renforcer les capacités de négociation des récipiendaires – notamment dans les forums sur l'échange – ainsi que renforcer leurs voix auprès des IFI et une solution de sortie à l'endettement insoutenable des PPTE. (Nations Unies 2002b)

1.2.6.8 La Déclaration de Rome sur l'harmonisation

En 2003, bailleurs et récipiendaires se sont rencontrés à Rome dans le cadre du Forum de haut niveau sur l'harmonisation. Ils y ont adopté la Déclaration de Rome sur l'harmonisation qui vise à « [...] harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos [bailleurs] institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, et de contribuer de cette façon à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. » (Déclaration de Rome 2003) On y reconnaît d'une part le rôle primordial des récipiendaires de l'APD en tant que « chef de fil » (sic) dans la coordination de l'aide et d'autre part, on y dénonce les pratiques des bailleurs qui amenuisent la capacité des gouvernements récipiendaires à coordonner cette aide. En effet, « [...] la totalité et la vaste gamme de conditionnalités et procédures mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement sont à l'origine de coûts de transactions non

productifs pour les pays partenaires, et concourent à réduire davantage leurs capacités.» (Déclaration de Rome 2003) La multiplicité des bailleurs aux systèmes et pratiques qui leur sont propres – et leur manque de coordination - pèse lourdement sur l'appareil administratif des récipiendaires qualifié de « faible ». Les récipiendaires s'engagent à entreprendre « [...] des réformes de nature à permettre aux bailleurs de fonds de s'appuyer progressivement sur les systèmes nationaux, en adoptant des principes ou des critères internationaux et en mettant les bonnes pratiques en application » (Déclaration de Rome 2003 § s.p.) et les seconds à entre autres « rationaliser » leurs pratiques et procédures, aligner leur APD sur les stratégies « nationales » des récipiendaires et à renforcer les capacités des récipiendaires à assumer leur rôle de coordination de l'aide. Rome fait de l'« harmonisation » et l'alignement des enjeux fondamentaux de l'efficacité de l'aide.

1.2.6.9 Le Mémoire conjoint de Marrakech

L'année suivante, en 2004, lors de la Deuxième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement⁶⁰, les directeurs des banques multilatérales de développement (BMD) ainsi que le président du CAD de l'OCDE entérinent à Marrakech le Mémoire conjoint de Marrakech auquel sont joints un document d'orientation devant guider les travaux ainsi qu'un plan d'action⁶¹ où sont présentés les objectifs et les moyens pour les atteindre. Tablant sur les principes d'appropriation nationale, d'harmonisation des bailleurs et d'alignement convenus à Rome⁶², les signataires du Mémoire s'engagent « [...] à promouvoir un partenariat mondial pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement. » (Mémoire de Marrakech 2004) Pour que les récipiendaires puissent assumer la pleine « gestion de leur processus de développement », ceux-ci « [...] doivent

⁶⁰ La première s'est tenue à Washington en 2002 dans le cadre de la Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement. À cette deuxième édition, une cinquantaine de pays ainsi qu'une vingtaine d'organismes de développement ont participé à la Table ronde, par contre, seuls les BMD ainsi que le CAD/OCDE ont été conviés au processus politique d'approbation du Mémoire conjoint de Marrakech. La troisième Table ronde internationale s'est tenue à Hanoi en 2007.

⁶¹ *Promouvoir une approche harmonisée pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement : principes clés et Plan d'action pour une gestion axée sur les résultats en matière de développement.*

⁶² « Ces principes [...] tiennent aussi compte du fait que les agences de développement doivent procurer de l'appui à la mise en œuvre de bons systèmes nationaux de gestion, à la réforme et aux institutions pour améliorer l'environnement des affaires et encourager le développement du secteur privé comme étant le principal facteur de croissance. » (Mémoire de Marrakech 2004)

disposer d'une capacité plus forte de planification stratégique, analyse statistique, suivi, et évaluation » à laquelle les bailleurs s'engagent à renforcer leur capacité à assurer cette meilleure gestion axée sur les résultats en matière de développement. Cinq principes fondamentaux sont énoncés à Marrakech : concentrer le dialogue sur les résultats au niveau des pays, des agences de développement et des autres partenaires et ce, à tous les niveaux de l'élaboration de la mise en œuvre et à l'achèvement ; l'alignement des activités de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats anticipés ; un système de « reporting » des résultats simple, d'un bon rapport coût-efficacité et convivial ; la gestion doit être axée sur, et non par, les résultats ; l'information sur les résultats doit servir à l'apprentissage de gestion et à la prise de décision, ainsi qu'en matière de « reporting » et de responsabilisation. (Mémorandum de Marrakech 2004) Aussi, Marrakech introduit la responsabilisation tant des bailleurs que des bénéficiaires.

1.3 Conclusion

À travers les différentes rencontres et initiatives au cours des années 1990 et 2000, il se dessine peu à peu les contours d'une conception renouvelée de l'aide en rapport à son infléchissement à la réflexion révisée sur le développement. Au cours de la décennie 1990, la question qui prévaut est, comment faire en sorte que les gouvernements bénéficiaires mettent en place et maintiennent en place les réformes que les bailleurs exigent d'eux? Ou selon les termes dépolitisés du développement, « comment améliorer le *capacity building* »? En résumé, cette quête d'efficacité de l'APD propose d'une part que la communauté des bailleurs améliore l'APD tant sur les plans quantitatifs que qualitatifs. D'autre part, que le pays en développement poursuive la mise en place d'une série de mesures libérales⁶³ et s'efforce de les maintenir.

Nous avons pu constater dans cette rétrospective consacrée à l'efficacité de l'aide que la « (re)fondation » de l'APD « efficace » est intrinsèquement liée à la (re)définition de la problématique du développement et au modèle de développement sous-jacent. Au cours de la dernière période que nous venons de couvrir, celle de la fin des années 1990 au début des années 2000, les bailleurs du développement prétendent avoir revisité, et redéfini l'aide au développement sur de nouvelles bases. Qu'en est-il vraiment? Ce consensus fait-il l'unanimité au-delà de la « communauté du développement » (les praticiens, les académiques, les

⁶³ Ouverture de l'économie pour attirer les IDE, assurer un cadre institutionnel, judiciaire et réglementaire, garantir les droits de propriété privée, etc.

organisations de la « société civile » (OSC), les activistes)? C'est ce que nous allons chercher à examiner dans la prochaine partie consacrée à la recension d'écrits sur l'efficacité de l'aide.

CHAPITRE II

L'EFFICACITÉ DANS LA DÉCLARATION DE PARIS

2.1 Une efficacité à géométrie variable

Nous allons dans cette partie procéder à une brève synthèse de la littérature récente sur la problématique de l'efficacité de l'aide au développement c'est-à-dire celle de la deuxième moitié des années 1990 – à quelques exceptions près. Ce choix est circonscrit à notre objet d'étude : l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre de l'agenda de Paris. À cet effet, Conte appelle à une mise en garde quant aux travaux sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide, « [l]es résultats des études de l'efficacité de l'aide doivent être nuancés car ils dépendent notamment de la définition des concepts d'efficacité et de développement retenus ainsi que du traitement des facteurs exogènes. » (Conte 2003 : s.p.) Pour sa part, Lancaster distingue l'évaluation de l'impact de l'aide au développement selon deux démarches : contextuelle et instrumentale.⁶⁴ (Lancaster 1999 : 5-10)

La littérature sur la question de l'efficacité de l'aide est très abondante et recoupe plusieurs thèmes et déterminants (présumés ou potentiels) de l'efficacité de l'aide.⁶⁵ Soulignant les limites de l'aide internationale à favoriser le développement socio-économique des pays en développement et l'échec de la conditionnalité à promouvoir les réformes politiques des années 1990, plusieurs études émergent sur son efficacité relative au cours des années 1990. La littérature récente sur l'efficacité de l'aide semble faire un amalgame des deux démarches : entre

⁶⁴ La première examine par exemple l'aspect idéologique du développement, les relations de pouvoir entre le bailleur et le bénéficiaire, le rôle de l'aide au développement (ex. soutien à l'ajustement structurel). La seconde approche concerne davantage les évaluations de projets ou programmes en termes de micro-gestion.

⁶⁵ La « gouvernance », les réformes, la « fongibilité », les conditionnalités (*ex post/ex ante*, types), les volumes d'APD/la « capacité d'absorption », la prévisibilité, la prolifération des bailleurs, la fragmentation de l'APD, les objectifs prioritaires/intermédiaires, les secteurs à prioriser, les canaux d'acheminement, les dons/prêts, la nature de la relation bailleur/bénéficiaire, l'étendue du rôle des acteurs du développement, l'évaluation, la méthodologie d'évaluation, la cohérence interne (l'ensemble des politiques du bailleur et sa politique de coopération au développement) et externe (entre les bailleurs et ceux-ci et le bénéficiaire), etc.

ceux qui voient dans l'aide au développement sa dimension fondamentalement politique et les autres, une entreprise essentiellement technique. Effectivement, l'efficacité de l'aide – qui n'est pas sans ambiguïté – concerne aussi plusieurs enjeux du développement auxquels la « communauté du développement » est confrontée. Nous ne retiendrons qu'une division schématique qui ne se justifie que par la commodité. La question de l'efficacité de l'aide au développement est traitée sous différents angles que nous regrouperons selon un axe courant « dominant » versus courant « radical ».

Au sein du « courant dominant », sur lequel porte l'essentiel de notre corpus, figure entre autres des textes du CAD de l'OCDE (et ses groupes de travail). Ils sont environnés de documents alimentant ce courant ou cherchant à le réformer de diverses façons. Parmi ceux-ci, il y a ceux de la Banque mondiale, de chercheurs (généralement des économistes de la Banque mondiale) et praticiens, de l'ONU et de « réformistes » académiques. Opposées à ces visions, se trouvent diamétralement opposées des perspectives « conservatrice de droite » et « radicale de gauche ». La perspective « radicale », se décline en deux sous-groupes, les « réformistes » et les « extrémistes » où ces derniers réagissent pour l'essentiel aux actions proposées par le courant dominant. Nous allons retenir quelques enjeux clés associés à ce thème à travers lesquelles nous pourrions illustrer la diversité des positions au sein du débat sur l'efficacité de l'aide. Quelques questions implicites guideront notre survol de la littérature : en quoi l'aide allouée représente-t-elle un problème ? Quelles sont les implications de ces problèmes ? En quoi consistent les actions qui peuvent être menées par la « communauté du développement » afin de répondre à ces divers enjeux ?

La littérature récente sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide regroupe principalement les tenants de l'aide – ses défenseurs. La littérature sur l'efficacité de l'aide quant à elle intègre la totalité des positions sur son utilité ou son inutilité. La première évacue donc, dans les faits, dans son entreprise pour renforcer son efficacité, tout un pan d'auteurs plus radicaux. Les conservateurs à la frange la plus à droite qui veulent sa suppression, car trop de milliards de dollars auraient été gaspillés par les États « aidés » (Bauer 1984; Moyo 2009) ou les marxistes/néomarxistes plus à gauche qui prônent une modification radicale du système duquel elle est issue pour refonder la coopération pour le développement (Amin 1970; Baheta 2005). Elle serait véritablement basée sur le principe d'une solidarité internationale exempt d'intérêts particuliers au service de l'impérialisme ou du néo-colonialisme. Entre cette polarisation des points de vue, il ressort du débat sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide que celle-ci, malgré

ses « dysfonctionnements », fonctionne et qu'elle est nécessaire au développement des pays du Sud (Cassen et al. 1986 et 1994; Riddell 1987; Krueger et al. 1989; OCDE 1996) et ce, malgré l'absence d'une réponse claire quant aux effets de l'aide sur le développement en rapport aux objectifs escomptés – notamment la croissance (Rajan et Subramanian 2005 et 2008). Comme l'affirme la Banque mondiale dans son rapport sur l'efficacité de l'aide, « *[f]oreign aid in different times and different places has been highly effective, totally ineffective, and everything in between.* » (Banque mondiale 1998 : 2) D'ailleurs, Riddell admet qu'à la question « est-ce que l'aide fonctionne? » :

[t]he honest answer is that we still don't know – not for lack of trying, but due to the inherent difficulties of tracing its contribution. [...] Cross-countries studies [...] do not provide reliable guide on the overall and explicit contribution of aid to development and poverty reduction. They never will. (Riddell 2007: 254)

De son côté, Easterly affirme que si l'objectif de l'aide est de combler le déficit d'épargne et d'investissement qui se traduirait par une augmentation du taux de croissance économique, alors l'aide est inefficace, elle est dès lors tout simplement gaspillée. (Easterly 2001) D'autres, à l'instar de van de Walle, concluent que jusqu'à présent l'aide a eu très peu d'incidences en termes de réduction de pauvreté, de croissance économique et de gouvernance et que l'aide, paradoxalement, fonctionne davantage dans les pays qui en ont le moins besoin. (van de Walle 2005) À son opposé, Sachs plus optimiste est plutôt d'avis que l'aide a eu des succès non négligeables et il plaide pour une « grande poussée » (*big push*) – un doublement de l'aide – pour mettre un terme à la pauvreté dans le monde. (Sachs 2005) Un réquisitoire qui entraîne son lot de critiques, notamment en brandissant soit l'argument du « syndrome hollandais », de la « capacité d'absorption » des pays récipiendaires ou de la « fongibilité » de l'aide, entre autres, des considérations que Tandon qualifie de « litanie de faux problèmes ». (Tandon 2009) En définitive, la majorité d'entre eux s'entendent à améliorer l'efficacité de l'aide. La question fondamentale pour ses défenseurs n'est pas tant de savoir si l'aide fonctionne ou non, mais plutôt, et essentiellement, comment améliorer son efficacité. Les avis comme nous allons le voir sont partagés sur les causes de ses « dérives » et les solutions préconisées pour y remédier. Dès lors, un point ou plutôt un postulat sur lequel les tenants de l'aide s'accordent : l'aide au développement est perfectible - sans même prendre en considération si elle contribue ou non au développement socio-économique des pays en développement! Illustrons à présent un pan de la littérature sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Au cours des années 1980 et 1990, une idée s'est peu à peu (ré)imposée dans la « communauté du développement » – chez les théoriciens comme chez les praticiens du développement – selon laquelle la qualité de l'aide doit être améliorée. Dans un bilan du CAD de l'OCDE sur les vingt-cinq premières années de la coopération au développement, le *Development Committee's Task Force on Concessional Flows* de l'AID – avec la contribution du président du CAD de l'OCDE – soutient que :

[m]ost aid has been productive and helpful for development. There is considerable room for improvement in the way in which aid is provided by donors and used by recipients. Effectiveness can be increased by i) donor policies and procedures...; ii) recipient actions...; iii) more effective dialogue, where needed, between donors and recipients on policies and actions needed to promote development; and iv) better coordination of aid by donors and recipients. There is an effectiveness case for channeling a high level of ODA through multilateral aid agencies [...]. (OCDE/CAD 1985 : 63)

Pour renforcer son efficacité, la coopération au développement doit, entre autres, résoudre les problèmes liés à la coordination, « [...] which has for some time been a central theme in the work of the Development Assistance Committee » (OCDE/CAD 1987 : 105). D'ailleurs, une tentative de coordination entre divers bailleurs de l'aide bilatérale et multilatérale ainsi que le pays sous ajustement a eu lieu à travers, par exemple, la mise en place d'une instance informelle, le Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA) en 1987 pour soutenir les programmes d'ajustement structurel. Cependant, « [...] leurs efforts pour approfondir les processus d'ajustement n'ont pas encore porté leurs fruits. Le programme d'action du PSA a gagné en substance et en complexité, nécessitant une coopération plus étroite avec les partenaires africains.»⁶⁶

La Banque mondiale, constatant l'échec relatif de ses mesures d'ajustement, va s'assurer que les pays en développement et ceux de l'Europe de l'Est appliquent une série de conditionnalités politiques (*capacity building*, démocratisation, gouvernance, etc.) qui articulées sur les réformes micro et macro-économiques vont mieux les insérer dans l'économie de marché. (Banque mondiale 1992, 1994) L'aide est alors infléchie à ce « consensus de Washington renforcé » et « [l]orsqu'elle est utilisée à bon escient dans un environnement propice, l'aide fonctionne » affirme le document du CAD de l'OCDE de 1996 qui corrobore une étude - en réponse à celles

⁶⁶ Groupe Banque mondiale, Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA): Une évaluation indépendante.
<http://74.125.113.132/search?q=cache:IGN5kdYeIwYJ:lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/5439F2D297A66A60852568150060B6B5+psa+1987+banque+mondiale&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca>

de Mosley (1987) et Boone (1996) sur l'inefficacité macroéconomique de l'aide – effectuée en 1997 par des économistes issus des cercles de la Banque. À cet effet, reposant sur cette dernière étude de 1997 par Burnside et Dollar, *Assessing Aid*, le document phare de la Banque mondiale de 1998 évalue l'efficacité de l'aide. (Banque mondiale 1998) Il affirme que l'aide est gaspillée quand elle est octroyée dans les pays où les institutions et les politiques ne sont pas « saines ». L'aide ciblée fonctionne dans les pays qui ont « renforcé » leurs institutions et qui ont mené les réformes économiques « saines » avec succès, à l'instar de l'Ouganda, du Ghana et de l'Éthiopie. Cette efficacité s'articule sur une vision qui peut être résumée par ce passage : « [...] *aid spurs growth in a good policy environment. So, if reforms have moved quickly and already improve the policy environment, financial aid will have a big effect, which in turn should help sustain political support for the reforms.* » (Banque mondiale 1998 : 18). L'étude de Burnside et Dollar sert largement de base analytique au Rapport de 1998 de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide. Elle répond à l'étude de Mosley et al. (1987) où ces auteurs constatent un effet de l'aide sur les projets (micro). En revanche, ils n'observent aucun effet significatif de l'aide sur l'ensemble de l'économie d'un récipiendaire (macro) – le « paradoxe micro-macro ». Plus spécifiquement, l'étude de Burnside et Dollar vise aussi à répondre à l'étude de Boone (1996) où ce dernier observe que l'aide sert davantage à financer la consommation plutôt que les investissements et par conséquent, elle n'influencerait ni la croissance économique ni la réduction de la pauvreté, car aucun effet n'a été constaté sur les indicateurs de développement humain.

Certains déplorent l'utilisation dans leurs travaux de toutes formes d'aide sans aucune distinction si elles sont dirigées ou non vers la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la croissance économique. En effet, « [*w*]hen all aid is lumped together, some analyses have found no clear relationship between aid and growth or poverty reduction. » (Banque mondiale 2002b : 93) Malgré tout, l'étude de Boone a créé une onde de choc tant auprès des chercheurs que des décideurs politiques. Elle a créé une rupture entre la théorie et la pratique, car il était jusqu'alors postulé que l'aide avait une influence sur la croissance. (Easterly 2006b : 45) L'année suivante et ultérieurement, les travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000, 2004) – économistes-chercheurs à la Banque mondiale – ont permis de recouvrer cette liaison : « [...] *aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies but has little effect in the presence of poor policies.* » (Burnside et Dollar 2000 : 847) Dans le prolongement de cette étude, *Assessing Aid* et Collier et Dollar (2002) y lient la « qualité » institutionnelle ou de

gouvernance. En somme, l'efficacité de l'aide est conditionnelle à l'adoption de « bonnes » politiques dans le cadre de « saines » institutions et d'une « bonne » gestion. Controversées, ces conclusions ont eu comme incidence d'alimenter la littérature sur l'efficacité de l'aide au développement. L'étude de Burnside et Dollar est critiquée sur tous les fronts, tant sur le fond que sur la forme. Certains ont produit des études critiques d'ordre méthodologique qui ont invalidé leurs conclusions. (Easterly et al. 2003; Hansen et Tarp 2000; Lensink et White 2000) Roland-Holst et Tarp remarquent que « [...] les difficultés de l'évaluation macroéconomique [...] ont été au cœur des débats, et les problèmes méthodologiques ont peu à peu eu une place importante dans le débat sur l'efficacité de l'aide. » (Roland-Holst et Tarp 2003 : 158)

Abstraction faite des études issues du cercle de la Banque mondiale qui sont parvenues aux mêmes conclusions que Burnside et Dollar (Collier et Dollar 2002; Burnside et Dollar 2004), plusieurs ont réexaminé l'étude – en actualisant les variables ou en ajoutant d'autres variables comme des déterminants de la croissance économique, d'autres en élargissant la période d'étude ou en élargissant l'échantillonnage des pays – sans pouvoir parvenir aux mêmes conclusions (ex : Easterly et al. 2003). Hansen et Tarp observent d'une part que l'étude est « fragile » – qu'elle manque de « robustesse » – et d'autre part, ils concluent que l'aide influence la croissance économique quelque soit l'environnement politique et institutionnel dans lequel elle est acheminée. (Hansen et Tarp 1999 cité dans Hansen et Tarp 2000) D'ailleurs, l'économiste en chef de la Banque mondiale à cette époque, Joseph Stiglitz, affirme qu'avec

[...] l'idée de permettre aux talents en herbe de s'épanouir, je n'ai pas empêché [mes collaborateurs] de publier les résultats, même si je pensais qu'ils étaient boiteux. Ils souffrent en effet de problèmes économétriques et manquent de solidité : ils se modifient dès que vous changez légèrement les données de base, les années de référence ou les pays choisis. (Stiglitz 2007 cité dans Niggli 2008 : 125)

En revanche, Heller et Gupta observent que l'aide attribuée peut créer un « *aléa moral* » car elle peut réduire les incitatifs à entreprendre les réformes institutionnelles et choisir les « bonnes » politiques ce qui en dernier lieu amenuiserait les performances des gouvernements en termes de développement institutionnel, minerait l'imputabilité et la maturation d'une société civile « saine » et encouragerait la corruption ainsi que le clientélisme rentier. (Heller et Gupta 2002 : 20) Aussi, ils ajoutent en citant Knack qu'une augmentation des niveaux d'aide étierait la qualité de la gouvernance. (Knack 2000 cité dans Heller et Gupta 2002 : 21)

Easterly pour sa part est plutôt d'avis que l'aide tend à récompenser les mauvaises performances des gouvernements récipiendaires, qu'elle réduirait les incitations à la réforme, car « [e]n

soutenant des gouvernements non réformistes sur la base de considérations politiques, les donateurs ont contribué à affaiblir les incitations aux réformes. » (Easterly 2006a : 353) Le principal enjeu ici est la prise en considération de l'économie politique des réformes et plus largement de l'aide et inhérente à cette dernière, sa politisation. À ce propos, Cornia cible lui aussi « l'économie politique des bailleurs et des acteurs locaux » comme problème majeur de l'inefficacité de l'aide. Il note que :

[I]es problèmes de l'aide-liée, des multiples principaux-agents, du manque de responsabilité, de l'allocation sous-optimale de l'aide entre bailleurs multilatéraux, bilatéraux et les ONG, de la coordination des donneurs, de la prolifération des ONG, des programmes de surveillance inadéquats, des horizons à court terme et ainsi de suite érodent l'efficacité de l'aide qui est dépendante de fréquents mauvais choix d'importance de la part des donneurs comme des pays receveurs. (Cornia 2006 : 32)

Malgré tout, d'autres prétendent qu'on peut même « doubler » l'efficacité de l'aide en ciblant les pays les plus pauvres qui appliqueraient de « saines » réformes économiques (Collier et Dollar 2002)⁶⁷ - une étude qui s'inscrit en droite ligne avec l'impératif d'atteindre les ODM adoptés en 2000 par la « communauté internationale ». À l'inverse, dans un cadre non favorable « [...] *the aid-for-reform game not only wastes resources that could other wise be used to reduce poverty, it might actually be intensifying the problem it is attempting to address.* » (Collier et Dollar 2002 : 9)

L'enjeu ici est de savoir quelles sont ces « saines » réformes et « bonnes » politiques de développement. *Assessing Aid* soutenait à l'époque que les « bonnes » politiques⁶⁸ sont pour l'essentiel assimilables aux politiques orthodoxes du « consensus de Washington » avec notamment : l'équilibre budgétaire, l'ouverture commerciale, la maîtrise de l'inflation et la « qualité » institutionnelle. (Banque mondiale 1998) Lensink et White sont d'avis que la

⁶⁷ Collier et Dollar (2002) se servent de la même base analytique que Burnside et Dollar (1997, 2000) soit l'équilibre budgétaire, l'ouverture commerciale et la maîtrise de l'inflation. Ils y ont en outre intégré comme facteur d'efficacité, l'index basé sur les performances dans l'allocation des ressources de l'AID, le CPIA - l'EPIN en français pour l'évaluation des politiques et institutions nationales élaboré par la Banque mondiale à l'aune duquel sont évaluées les « bonnes » politiques. Ils concluent eux aussi que l'aide fonctionne dans les pays qui poursuivent de « bonnes » politiques et dont le niveau de pauvreté est élevé. Ils suggèrent - pour que l'aide soit la plus efficace ou plutôt la plus efficiente possible - d'acheminer l'aide vers les pays « pauvres » dont la gestion, les politiques et les institutions sont « saines ». Ils introduisent ainsi le principe tout aussi controversé de « sélectivité » où l'aide est soumis à la « performance » du bénéficiaire, en termes de qualité de la politique économique et des institutions, un principe discutable qui n'est sans incidence politique.

⁶⁸ Burnside et Dollar, originalement, nous informent que « [b]y "sound policies," we mean measures that have been shown in a wide range of studies to promote growth: open trade regimes, fiscal discipline, and avoidance of high inflation. (Burnside et Dollar 1997 : 4)

définition de « bonnes » politiques est problématique. Ils précisent par exemple que le taux d'inflation n'est pas une politique en soi et le surplus budgétaire peut être obtenu par une contraction des dépenses ou une augmentation des revenus. (Lensink et White 2000 : 9) Ils observent en outre que :

[...] the four measures included [...] leave out a large number of the policy changes that are typically included in World Bank-supported reforms, such as liberalization of financial, foreign exchange and agricultural markets, privatization[...]. As much attention should be paid to what is missing as to what is there. » (Lensink et White 2000 : 10)

D'autres font remarquer que les « bonnes politiques » sont exactement celles imposées par les IFI depuis les années 1980 pour obtenir des prêts concessionnels. Les bénéficiaires doivent poursuivre la libéralisation de leurs marchés et adopter « d'autres mesures visant leur pleine intégration dans l'économie mondiale. » (Niggli 2008 : 124) Dans ce prolongement, Tarp note que les « bonnes politiques » ont constamment évolué pour désormais signifier l'index du CPIA/EPIN de la Banque mondiale. (Tarp 2006 : 34)

En conséquence, tout un pan de recherches émerge et donne lieu à une nouvelle génération d'études essentiellement empiriques de type « aide-croissance »⁶⁹ – celle de l'efficacité économique de l'aide. En grande partie, cette littérature économique « aide-croissance » remet en cause les conclusions émises par la Banque mondiale et de ses chercheurs. En citant près d'une trentaine d'études, McGillivray nous informe qu'« il y a bien plus d'observations que l'aide fonctionne quelle que soit la qualité du régime de politique[...] [q]uelques unes de ces études testent explicitement pour l'existence d'un rôle de la politique, et trouvent que l'impact de l'aide n'est pas dépendant du régime de politique économique. » (McGillivray 2005 : 121) Il ne reste qu'à savoir les différents déterminants de cette (in)efficacité de l'aide sur la croissance, autres que celle de la « qualité » des politiques et institutionnelles relevée par les chercheurs-économistes de la Banque mondiale.

Schématiquement, l'autre versant de cette littérature macroéconomique de l'aide tente de trouver ces déterminants. Une partie de la réflexion sur l'efficacité de l'aide à l'intérieur du débat théorico-empirique « aide-croissance », présuppose que les motivations du bailleur et du gouvernement bénéficiaire ont en commun la réduction de la pauvreté. Selon la revue de la littérature de Amprou et Chauvet (2004 et 2007), il existe plusieurs autres critères à

⁶⁹ La présentation de la vaste littérature économique sur l'efficacité de l'aide dépasse largement la portée de ce travail. Nous vous référons à entre autres, Amprou et Chauvet (2004; 2007), Riddell (2007) et McGillivray et al. (2005) pour une revue de la littérature économique sur l'efficacité de l'aide.

l'(in)efficacité à l'instar de la capacité d'absorption, la vulnérabilité aux chocs externes des bénéficiaires, la volatilité et l'imprévisibilité des flux d'aide, les situations de conflit et de post-conflit, entre autres. (Amprou et Chauvet 2004 ; 2007) Similairement, Hermes et Lensik regroupent en cinq catégories les explications alternatives à l'(in)efficacité de l'aide soit, « [...] *aid has decreasing returns, aid effectiveness is influenced by the volatility of the aid flows, aid effectiveness is influenced by external and climatic conditions, aid effectiveness is influenced by political conditions, and aid effectiveness depends on institutional quality.* » (Hermes et Lensik 2006 : 172) Hermes et Lensik considèrent que le débat sur le nexus aide-croissance demeure peu convaincant. (Hermes et Lensik 2006 : 164)

Il en découle une littérature où on tente de vérifier les effets macroéconomiques de l'aide pour apprécier l'efficacité. La validation macroéconomique de l'efficacité ne fait pas l'unanimité.

Naudet fait remarquer que :

[1] la plupart des intervenants jugent certainement qu'ils ne sont redevables que de leur action propre, et que cette dernière est trop restreinte pour être jugée à l'échelon macro-économique. La question de l'impact macro-économique apparaît de ce point de vue davantage comme un sujet de recherche que comme un enjeu opérationnel. (Naudet 1999 : 51)

À travers tout ce débat, la Banque déclare qu'au final, il s'avère contre-productif de vouloir à tout prix trancher sur le statut d'efficacité de l'aide.

Research into aid effectiveness undermined both polar positions about aid: that aid was always effective or that aid was never effective. This knowledge helped to focus attention on the key question of whether the right countries were receiving aid. The continuing challenge is to keep development aid focused on poverty reduction and to improve its effectiveness. (Banque mondiale 2002b : 99)

Malgré toutes les réserves pour ne pas dire les critiques envers l'étude de Burnside et Dollar ainsi que le rapport *Assessing Aid*, tous deux demeurent très influents dans l'orientation des politiques d'aide au développement des bailleurs de fonds, donnant lieu à une « doctrine de l'aide efficace ». Nous désignons par « doctrine de l'aide efficace » ou « doctrine de l'efficacité de l'aide » les principales conclusions émises par la Banque mondiale et de ses chercheurs sur l'efficacité de l'aide – de Burnside, Dollar et Collier – depuis *Assessing Aid* et adoptée par la majorité des bailleurs de fonds.

En somme, on peut résumer la littérature économique critique sur l'efficacité de l'aide générée en réponse à Burnside et Dollar ainsi qu'*Assessing Aid* en trois grandes conclusions : un lien existe entre l'aide et la croissance peut importe les conditions dans lesquelles l'aide est octroyée, l'aide

n'a aucun impact sur la croissance, et l'aide peut agir conditionnellement sur la croissance en considérant d'autres facteurs que ceux repérés par Burnside et Dollar.

Ces deux publications ont indéniablement participé à aiguiller le débat sur l'aide dont la quasi entière responsabilité de l'inefficacité est imputée aux récipiendaires – en pointant notamment la faiblesse de leurs institutions et leurs « mauvaises » politiques – alors que la Banque mondiale reconnaissait auparavant sans équivoque la responsabilité partagée des déboires de l'APD entre bailleurs et récipiendaires. (Banque mondiale 1995a) En effet, dans le prolongement de cette littérature, on observe que ces catégories citées ci-haut se subdivisent entre ceux qui attribuent la responsabilité des faibles « performances » de l'aide aux pratiques des bailleurs (objectifs autres que ceux en liens avec le développement, absence de coordination entre bailleurs et duplication des projets, stratégies de contournement des systèmes nationaux créant des structures parallèles, absence de « sélectivité », une bureaucratie pléthorique des agences de développement, imprévisibilité de l'allocation des ressources, aide liée, etc.), aux particularités des récipiendaires (faible « appropriation », faible participation, faiblesse des institutions, mise en œuvre partielle des réformes, corruption, etc.) ou à des facteurs dits exogènes (géographique, climatique, cours des matières premières, etc.). Les travaux de Burnside, Dollar et Collier dessinent une « doctrine » qui véhicule entre autres la *croyance* selon laquelle l'aide est efficace là où l'on poursuit de « bonnes » politiques et où la gestion et le cadre institutionnel sont « sains ». Il s'ensuit un raisonnement où l'aide est efficace sous certaines conditions, mais pour que ces conditions adviennent, le gouvernement récipiendaire se doit d'être conforme à ce qu'on attend de lui ou sinon, de mettre en application les réformes que les bailleurs jugent nécessaires afin de cadrer dans les « bonnes » politiques. Dès lors, ces réformes ont une double vocation : de croissance et de réduction de la pauvreté d'un côté et de l'autre, d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Or, s'il y a croissance et réduction de la pauvreté, l'aide est-elle aussi nécessaire? Ces enjeux se retrouvent au cœur d'une vaste littérature qui traite spécifiquement des mécanismes d'acheminement et d'administration de l'aide et qui fonde en partie l'agenda de l'efficacité de l'aide actuelle. En effet, l'infléchissement de la stratégie de développement entraîne une réévaluation de ses interventions au titre d'APD. Plusieurs modalités d'acheminement d'APD sont discutées en rapport à diverses conditions⁷⁰ – économiques, politiques, sociales, institutionnelles, de (post)conflits, etc. Au centre des préoccupations pour améliorer l'efficacité de l'aide, l'aide projet comme principal véhicule de l'APD fait l'objet de plusieurs critiques

⁷⁰ On s'interroge aussi sur qui peut donner l'APD à qui, comment on donne, les conditions « optimales » de sa réception dans les pays du Sud, les typologies ou catégorisations de récipiendaires, etc.

émises au cours de la décennie 1990. Certains déplorent que cette façon d'acheminer l'aide au développement réponde davantage aux intérêts des bailleurs que des bénéficiaires. (Mosley et Eeckhout 2000):

Often these projects were designed in such a way as to keep the role of the recipient government quite minor. This was done [...] by creating autonomous project to installation with the financial ability to bypass central government [...] keeping outside the realm of debate not only issues of ultimate impact, but also questions of governmental ownership and sustainability [...]. (Mosley et Eeckhout 2000: 133)

De plus en plus, les bailleurs reconnaissent que leurs comportements ont porté atteinte au développement institutionnel des bénéficiaires. Comme le rappelle la Banque mondiale:

[d]onor responses to weak institutions have in the past often been ineffective. Faced with low implementation capacity and pressure to "move the money," aid agencies have a long history of trying to 'cocoon' their projects using free-standing technical assistance, independent project implementation units, and foreign experts – rather than trying to improve the institutional environment for service provision. In many cases these efforts have been as much, or more, of a failure as efforts to induce macroeconomic policy reform. They have neither improved services in the short run nor led to institutional changes in the long run. (Banque mondiale 1998 : 22)

Les projets de développement sont perçus inefficaces, car ils sont entre autres peu appropriés par les bénéficiaires, coûteux, fragmentés, imprévisibles et trop axés sur des résultats immédiats.

Riddell est d'avis que l'aide projet:

[...] tell us very little about how the projects fit into and respond to the important needs of recipients, and nothing about relationships between projects, or the wider systemic effects of project aid. [...] it is a waste of (aid) resources if it fails to achieve its immediate objectives, or does so ineffectively. [...] it is also a waste if it is not relevant to the needs of the recipient, if it duplicates or overlaps with other donor projects [...]. (Riddell 2007 : 187-188)

Aussi, l'aide projet parvient ni à court terme à améliorer la prestation de services ni à long terme à améliorer les institutions. (Banque mondiale 1998) D'ailleurs, Lawson et Booth dressent une liste de problèmes liés aux instruments d'aide octroyés hors budget :

- « [...] countries with large numbers of aid projects and a multitude of donors, each with their own reporting schedules and accounting requirements, the transaction costs of delivering aid through projects were becoming unacceptably high.
- [...] donors to force their priorities upon governments and to tie procurement to their own country contractors was leading to inefficient spending.
- [...] problems in meeting the disbursement conditions and implementation requirements of different projects were leading to great unpredictability in funding levels.
- [...] extensive reliance on parallel, non-government project management structures and special staffing arrangements was seriously undermining the effectiveness of government systems, with negative effects right across government.

• [...] *the use of donor-specific mechanisms of accountability was corroding the normal structures of democratic accountability.* » (Lawson et Booth 2004 : 24)

Par ailleurs, l'aide programme⁷¹ ne constitue pas une solution sans faille. Mosley et Eeckhout révèlent trois problèmes rencontrés lors de la mise en place de l'aide programme dans le cadre de la première phase de l'ajustement structurel soit de mise en œuvre (la moitié de la première phase des PAS n'ont pas été mise en place), d'efficacité (ceux qui ont appliqué les PAS n'ont observé qu'une réponse insignifiante de leur économie au point de questionner la pertinence de ces mesures) et de problèmes collatéraux notamment sociaux en raison des coupures dans les dépenses publiques au cœur des PAS. (Mosley et Eeckhout 2000: 138) Ces constats amènent les auteurs à reconnaître la nécessité de parfaire cet instrument d'aide.

Toutefois, van de Walle et Johnston observent que la démarcation entre les diverses modalités d'aide n'est pas aussi claire que les définitions en donnent. Par exemple, « [l']aide projet est de plus en plus souvent utilisée pour financer des activités telles que l'entretien et la réhabilitation des infrastructures existantes, gommant ainsi les distinctions entre aide projet et soutien au budget. » (van de Walle et Johnston 1996 : 26) En effet, en s'appuyant sur la définition que donne l'OCDE, Riddell conclut que « [...] *programme aid is all aid that is not project aid.* » (Riddell 2008 : 195) Mais rappelle-t-il plus loin que dans la pratique « [...] *confusingly, some donors have continued to fund projects in the given sector, remaining outside the SWAp mechanism entirely, while others have contributed to the funding pool whilst continuing to fund discrete projects.* » (Riddell 2008 : 196)

Parallèlement à la littérature empirique de l'aide en lien avec la croissance économique, l'enjeu de la conditionnalité retient l'attention d'une frange plus réformatrice. Elle tente d'illustrer les impacts – ou son absence – de l'aide sur les réformes et en amont, la conditionnalité de l'aide. (Collier et al. 1997, Collier 1997, Killick 1996, Berg 1997, Banque mondiale 1998, Devarajan et al. 2001) Toutefois, ces réformes libérales ne se produiront pas d'elles-mêmes, mais nécessitent des mécanismes d'autocontrainte. C'est que la conditionnalité dite traditionnelle s'est avérée infructueuse à maintenir les acquis de la réforme. Ils mettent en avant les limites de la conditionnalité telle que pratiquée par les bailleurs notamment les IBW pendant la période de

⁷¹ L'aide programme octroyée par les bailleurs se décline actuellement de deux façons. Soit par une assistance apportée à un secteur particulier (santé, éducation, etc.) mieux connu dans le jargon du développement international par « *sector-wide approach* » (SWAp). Soit par une aide financière accordée à l'enveloppe budgétaire du gouvernement récipiendaire pour financer un secteur particulier ou général.

l'ajustement structurel mais aussi de ses « coûts » – un euphémisme pour ses effets « inattendus » notamment politiques. Devarajan *et al.* reconnaissent dans leur étude sur le bilan des réformes en Afrique, que « *[p]olicy formation is primarily driven by domestic political economy.* » (Devarajan *et al.* 2001 : 5) Aussi, ils observent que :

*successful reformers have consultative processes that build consensus for change ; [...] large amounts of aid to countries with bad policy sustained those poor policies. The funding allowed the delay of reform. Attaching conditions to the aid in these cases has not successfully led to policy change, nor has it delayed the disbursement of funds; aid played a significant and positive role in the two sustained reformers (Ghana, Uganda). [...] In these cases, finance grew as policy improved and increased the benefits of reform, helping to sustain political support; [...] donors have not discriminated effectively among different countries and different phases of the reform process. Donors tend to provide the same package of assistance everywhere and at all times. [...] donors should concentrate on technical assistance and other soft support without large-scale budget or balance of payments support in the phase before governments are serious about reform. [...] finance can be increased as policies actually improve. In the early stage of serious reform, political leaders and technocrats actually welcome conditionality in order to bind themselves to policy change. Once the reform movement is well entrenched, conditionality becomes less useful because it limits participation and disguises ownership. (Devarajan *et al.* 2001 : 6)*

Pour ces auteurs, la meilleure façon d'allouer l'aide pour qu'elle produise des effets positifs sur les politiques des bénéficiaires, est d'observer la qualité de leurs politiques ainsi que leur comportement. (Devarajan *et al.* 2001 : 6)

Pour Collier, l'aide n'est que « *[...] conditionality intended to induce [...] governments to reform policies [...].* » (Collier 1997 : 51) Il adopte comme point de départ que l'aide est motivée par l'amélioration du sort du bénéficiaire et non des bailleurs, dès lors, elle doit être appréciée à l'aune de critères de croissance, de dépenses publiques qui soulagent la pauvreté et de réformes de politiques. Il constate que l'aide a échoué à tout point de vue, et en reprenant les conclusions de Burnside et Dollar notamment, l'aide n'« achète » tout simplement pas les réformes. Selon lui, l'aide ou la conditionnalité échoue non pas parce qu'elle soutient de « mauvaises politiques », mais il avance l'explication que les politiques des bénéficiaires sont déterminées par des forces politiques domestiques et que l'aide à la réforme de politiques déstabilise l'équilibre politique sans pourtant le changer. (Collier 1997 : 59) Collier propose une base renouvelée de la conditionnalité sur laquelle l'aide serait conditionnelle non pas aux réformes que le gouvernement bénéficiaire s'engage à mettre en œuvre, mais plutôt conditionnelle à l'environnement de politiques, car « *[t]he effectiveness of aid does not depend on the pace of policy reform but on the level which policy have reached.* » (Collier 1997 : 64) L'aide octroyée

aux récipiendaires dont l'environnement est considéré « sain » par les bailleurs introduit le concept de « sélectivité » - opposé aux incitatifs - « *[which] is based upon retrospective assessments of performance and so is ex post, whereas incentives are based on promises and so are ex ante.* » (Collier 1997 :64) Selon l'auteur, « *[...] preferring selectivity over incentives [...]* would radically improve aid effectiveness measured in terms of impact upon growth and poverty reduction. *[...] selectivity will probably be more effective in inducing reform in poor policy environments.* » (Collier 1997 :64-65) À la différence de l'aide à l'ajustement des années 1980 et 1990, sans aide, du moins à court terme, les gouvernements récipiendaires mettront en œuvre préalablement les réformes de politique dont les résultats seront ensuite appréciés par les bailleurs, qui selon le mérite, décideront de libérer les flux d'APD. Ceci présuppose que les réformes prodiguées par les bailleurs sont par nature et indépendamment « bonnes » d'une situation à l'autre et isolées de tout autre facteur qui peut en altérer la nature. Ici, rien n'échappe au déterminisme. Certes, la « sélectivité » rompt en partie avec une certaine façon de pratiquer la conditionnalité propre à l'ajustement structurel, mais sa modulation signifie-t-elle un changement comme le prétendent certains? Il va sans dire qu'elle répond aux demandes d'une conditionnalité resserrée, de l'« appropriation » et du « partenariat », mais les bailleurs seront-ils en mesure de concilier les tensions et contradictions de ce qu'ils prêchent. Aussi, il reste à savoir s'il est possible de maintenir l'idée selon laquelle les « *prior actions* » ne constituent pas de nouvelles conditionnalités. Pour Berg, les bailleurs se retrouvent dans une situation inconfortable où pour favoriser leur agenda, l'utilisation croissante de préconditions et les incessantes « consultations » à l'étape de l'élaboration des politiques et programmes des récipiendaires ne peuvent être compatibles avec le « renforcement des capacités » et l'« appropriation ». (Berg 1997) En dehors de la faible capacité administrative des récipiendaires, il observe que le pouvoir politique et économique des gouvernements récipiendaires est trop concentré pour que les bailleurs puissent orienter et infléchir les politiques et programmes. (Berg 1997 : 87) Killick fait remarquer que « *[o]ne of the difficulties is that, by insisting on major policy changes, the BWIs ipso facto become important players on the domestic political stage but without the ability to assemble a coalition of interests sufficient to sustain the reforms.[...]* » (Killick 1996 : 220)

En outre, il se dessine, avec la redécouverte et l'importance accordée au « *capacity building* » et au rôle des institutions dans le processus de développement, toute une littérature émergente autant chez les économistes et que certains chercheurs issus des sciences sociales sur les liens

entre l'aide, la « *good governance* », les institutions et la croissance. (Evans 1995; van de Walle et Johnston 1999; Banque mondiale 2002a; Bräutigam 2000; Bräutigam et Knack 2004; Rodrik 2004; Moss, Petterson et van de Walle 2008) Comme le souligne Rodrik, « [t]he focus of reforms in the development world has moved from getting the prices right to getting the institutions right ». (Rodrik 2008: 100) L'aide devait alors être repensée à l'aune de ce renouvellement de la pensée du développement et se repositionner.

Contrairement à Sachs pour qui des institutions viables sont une conséquence du développement et non leur cause (Sachs 2005), il ressort majoritairement du débat que de « bonnes » institutions sont un préalable au développement. En revanche, il ne semble pas y avoir un consensus sur, entre autres, la définition des institutions et ce qu'est une « bonne » institution, celles à privilégier, comment les « renforcer » et le rôle de l'APD, les incidences de cette dernière sur elles, leur mesure, etc. Toutefois cette littérature sur les impacts institutionnels de l'aide est de plus en plus influente au sein des cercles décisionnels des bailleurs de fonds.

Pour van de Walle et Johnston, l'aide n'est pas entièrement responsable de ses faibles rendements et de ses échecs, mais bien à une panoplie de facteurs à l'instar de la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre la politique nationale et à mobiliser les ressources nécessaires. (van de Walle et Johnston 1999 : 10) Leur ouvrage *Repenser l'aide à l'Afrique* traite de l'impact de l'aide sur le renforcement des capacités institutionnelles des bénéficiaires, considéré comme la solution clé au développement économique et de sa gestion par le bénéficiaire pour améliorer son efficacité, car ils soutiennent que la faiblesse des institutions limite l'efficacité de l'aide et réduit la capacité d'absorption des gouvernements bénéficiaires. (van de Walle et Johnston 1999 : 61) Pour ces auteurs,

[i]l est aujourd'hui très clair qu'une croissance économique rapide exige des institutions publiques efficaces. [...] Disposer d'institutions publiques efficaces permet au secteur privé de stimuler le processus de croissance en lui offrant des services d'intérêt général tels qu'une main d'œuvre bien formée, un système juridique efficace et des infrastructures qui donnent aux agents privés la confiance dont ils ont besoin pour faire des investissements productifs à long terme. » (van de Walle et Johnston 1999 : 54)

L'efficacité à laquelle les auteurs font allusion concerne celle d'un cadre réglementaire et institutionnel favorable au secteur privé dans un système d'économie de marché. Comme le suggère aussi le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale en 2002, *Des institutions pour les marchés*, les institutions semblent désormais essentielles au développement des marchés. La Banque reconnaît que de « bonnes » politiques ne suffisent pas à

elles seules à réduire la pauvreté et alimenter la croissance économique. Elle définit les institutions - en puisant entre autres dans les travaux de Douglass North – dans le Rapport en termes de [...] *rules, enforcement mechanisms, and organizations [...] that support market transactions.* » (Banque mondiale 2002a : 6) D'ailleurs, la Banque souligne que « *[t]he ability of the state to provide those institutions that support growth and poverty reduction – often referred to as good governance⁷² – is essential to development.* » (Banque mondiale 2002a : 115)

En revanche, à travers une analyse d'économie politique de la dépendance de l'aide au développement, Bräutigam observe que « *[...] over long periods of time, dependence on aid may make it more difficult for good governance and better institutions to develop.* » (Bräutigam 1999 : 1) Aussi, Bräutigam et Knack mettent en garde contre les incidences de grands volumes d'aide alloués aux pays fortement dépendants. Ils observent que l'aide ainsi que la façon dont elle est acheminée, en plus de miner le développement institutionnel et la « *good governance* », peut aussi induire d'autres incitatifs pervers à l'instar d'un endettement excessif, l'affaiblissement institutionnel, etc. (Bräutigam et Knack 2004 : 256) Moss et al. en posant la question « *Does aid necessarily help to develop public institutions and state capacity, or can there be an aid-institutions paradox?* » (Moss et al. 2008 : 257) partagent la position selon laquelle l'aide octroyée en grand volume sur une longue période a des effets délétères sur les institutions locales des pays récipiendaires. Dans leur constat de ce qu'ils définissent comme un « *aid-institutions paradox* » où les effets réels de l'aide vont à l'encontre des objectifs escomptés, ils suggèrent pour remédier à cette situation une refonte substantielle des modalités d'allocation d'APD. (Moss et al. 2008 : 275) D'ailleurs, Birdsall s'attarde à la qualité de l'aide et met en relief les « *seven deadly sins* » de l'industrie de l'aide, particulièrement les pratiques des bailleurs de fonds qui amenuisent les capacités institutionnelles et administratives des récipiendaires ainsi que leur processus de développement. (Birdsall 2008 : 543) En effet, elle nous rappelle que ces phénomènes – « *impatience (with institution building), envy (collusion and coordination failure), ignorance (failure to evaluate), pride (failure to exit), sloth (pretending participation is sufficient for ownership), greed (unreliable as well as stingy transfers), foolishness (underfunding of global*

⁷² Elle précise que la « *[g]ood governance includes the creation, protection, and enforcement of property rights, without which the scope for the market transactions is limited. It includes the provision of a regulatory regime that works with the market to promote competition. And it includes the provision of sound macroeconomic policies that create a stable environment for market activity. Good governance also means the absence of corruption, which can subvert the goals of policy and undermine the legitimacy of public institutions that support market.* » (Banque mondiale 2002a : 99)

and regional public goods) » (Birdsall 2008 : 516) – sans être nouveaux, « [...] *has not yet been adequately or explicitly incorporated into the donor community's reform agenda.* » (Birdsall 2008 : 543) Pour d'autres, depuis l'avènement de l'agenda de la « *good governance* » la liste de réformes de « *gouvernance* » exigée les bailleurs n'a cessé de s'allonger et omet le plus souvent les priorités des récipiendaires. (Grindle 2004) En effet, Doornbos est d'avis que

[...] the ambiguity and lack of clarity around the concept at the time may have had its 'useful' sides for the agencies concerned: under an umbrella of conceptual ambiguity it could be just a little easier to try and test how far one could extend the package of conditions. After all, the search was for a conceptualization which through its formulation would be able to legitimize the political concerns and aspirations on the donor front, while being instrumental enough to allow attaching fairly concrete measures and conditionalities to it. (Doornbos 2004 : 375-376)

Effectivement, le flou entourant le concept, si tel était le dessein, a bien servi à élargir la liste de doléances de la communauté des bailleurs et ainsi entrer dans le champ du politique. Grindle considère que l'agenda est trop ambitieux et de plus en plus complexe pour que les récipiendaires – caractérisés par leur faible capacité administrative et institutionnelle – soient en mesure d'honorer leurs engagements à mettre en œuvre les réformes. Au contraire, le poids excessif des réformes de l'agenda de la « *good governance* » aurait desservi l'objectif d'améliorer la qualité des gouvernements récipiendaires. Elle suggère alors de se limiter à la « *good enough governance* », c'est-à-dire privilégier l'adoption d'une liste de réformes de « *gouvernance* » plus réaliste dans leur mise en œuvre. Tout en reconnaissant que les réformes institutionnelles sont profondément politiques, Khan partage le point de vue de Grindle en suggérant d'adapter des réformes techniquement faisables taillées sur le contexte particulier du pays en développement. (Khan 2004) Pour sa part, Grindle propose la « *[g]ood enough governance, as a concept, [that] suggests that not all governance deficits need to (or can) be tackled at once, and that institution- and capacity-building are products of time; governance achievements can also be reversed.* » (Grindle 2007 : 554) Spécifiquement, elle définit la « *good enough governance* » comme,

[...] a condition of minimally acceptable government performance and civil society engagement that does not significantly hinder economic and political development and that permits poverty reduction initiatives to go forward. Moving toward good enough governance for poverty reduction means accepting a more nuanced understanding of the evolution of institutions and government capabilities; being explicit about trade-offs and priorities for poverty reduction in a world in which all good things cannot be pursued at once; learning about change from what's working rather than focusing solely on governance gaps; taking the role of government in poverty alleviation seriously; and grounding action in the contextual realities of each country. (Grindle 2004 : 526)

Implicitement, cette observation suppose l'échec relatif de l'agenda de la « *good governance* » tel qu'il a été mené par les bailleurs – la Banque mondiale à la tête – et la nécessité de le réarticuler. Ce courant s'inscrit dans la mouvance de l'« État minimal » proposée initialement dans le cadre du « consensus de Washington » à l'origine de l'ajustement structurel. La réduction de l'État à son minimum laisse place, au fil des échecs relatifs et des désenchantements, à l'idée d'un État en mesure d'imposer entre autres un cadre réglementaire qui garantit la concurrence et protège la propriété privée. (Banque mondiale 1997) Selon Fukuyama, dans la tentative de réduire les interventions de l'État par, entre autres, des mesures de libéralisation durant la période de l'ajustement, la communauté des bailleurs a précipité la déliquescence de certains États car elle a confondu dans sa stratégie, l'étendue des activités de l'État (*scope of the state activities*) c'est-à-dire ses objectifs et fonctions avec la force ou la capacité de l'État, qui elle est nécessaire à la planification, l'élaboration et la mise en application de lois et politiques. (Fukuyama 2004 : 7) La littérature décrite plus haut s'attèle implicitement à adapter l'État à sa capacité d'instaurer ce climat institutionnel favorable au marché, une approche qui mise sur le « mieux et moins d'État ». Conséquemment, ceci donne lieu à toute une littérature – intrinsèquement liée à celle sur la « gouvernance » – sur une typologie d'États selon des critères de *capacité* et *volonté* à mettre en œuvre entre autres des réformes de « gouvernance ». (Fukuyama 2004, Moore 2001 cité dans Grindle 2007 : 564, DFID 2005) Il s'ensuit toute une réflexion autant chez les chercheurs que les praticiens sur les types d'intervention à privilégier dans les contextes de « fragilité », mais elle bute sur une impasse : comment demander des comptes en termes de performances et de résultats propres à la « doctrine de l'efficacité de l'aide » si ces environnements sont caractérisés par de faibles capacités administratives et institutionnelles? Considérant le pouvoir déstabilisant de certains régimes ou comme d'autres, à l'instar de Fukuyama, qui les considère comme la principale source de menace à la stabilité internationale, les bailleurs peuvent-ils se permettre de créer des poches d'« orphelins » de l'aide? Les débats s'étendent et se poursuivent sur les mesures de la qualité institutionnelle, la définition d'un État en situation de « fragilité » ou de la « *governance* », la catégorisation des États et leur appellation (faibles, fragiles, en faillite, en déroute, effondrés, incompetents, etc.), etc. (Châtaignier et Magro 2007)

Corollairement, plusieurs de ces auteurs partagent des éléments de la thèse de l'État néopatrimonial (Médard 1991, Chabal et Dalloz 1999, van de Walle 2001) ou l'approche de la « politique par le bas » (Bayart, Mbembe et Toulabor 1992) ou de la « politique du ventre »

(Bayart 1989) qui selon ces perspectives culturalistes, la forme particulière de l'État empêche l'avènement d'institutions et représente donc un obstacle au développement. Pour Evans, l'État doit cadrer avec la conception d'un « *embedded autonomy* » (autonomie enchâssée) où l'État est lié à la société pour être à mieux de répondre à ses besoins, mais tout en étant autonome dans le prolongement d'une bureaucratie de type wébérien rationnel légal. (Evans 1995) Rondinelli et Cheema considèrent qu'un « État compétent » se doit d'assumer trois grands rôles : créer un environnement favorable pour tirer profit des interactions économiques internationales pour participer pleinement dans l'économie mondiale, assurer une croissance économique socialement acceptable surtout envers les plus pauvres et renforcer la capacité des institutions publiques à remplir les deux premiers rôles et à collaborer efficacement avec le secteur privé et les OSC. (Rondinelli et Cheema 2003 : 248-253) Une vision qui s'est imposée au cours des années 1990 et 2000 notamment avec le concours de la Banque mondiale comme nous allons le voir prochainement.

En 1997, la Banque va édulcorer sa conception de l'État et propose de repenser sa reconfiguration ainsi que son rôle. D'ailleurs, elle annonce le retour de l'État dans la réflexion sur le développement dès 1994 où dans un bilan où elle évalue les résultats de l'ajustement structurel depuis la deuxième moitié des années 1980, elle précise en conclusion que « [l]e succès de ces réformes⁷³ suppose une transformation radicale du rôle de l'État[...] ». (Banque mondiale 1994 : 257) Pour la Banque, l'État doit désormais devenir efficace pour qu'il puisse assumer « [...] la fourniture des biens et des services – et l'établissement des règles et des institutions – qui permettent aux marchés de prospérer et à chacun de vivre mieux. » (Banque mondiale, résumé 1997 : 1) La méfiance est de mise, loin de réintroduire l'État interventionniste, l'État est conçu « [...] comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance. » (Banque mondiale, résumé 1997 : 1) Afin d'instaurer cet État efficace, le Rapport de 1997 décline sa stratégie en deux volets soit : « adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action » et « accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions [...] afin d'endiguer l'arbitraire et extirper la corruption. » (Banque mondiale, résumé 1997 : 3) À cet égard, la corruption, la Banque compte s'y attaquer par l'entremise de mesures libérales, entre autres, par l'ouverture des marchés, la déréglementation,

⁷³ Ces réformes sont : « poursuivre les réformes macroéconomiques, compléter les réformes du commerce extérieur et du secteur agricole, restructurer les finances publiques et créer des conditions propices à l'essor du secteur privé dans les différents secteurs de production de biens comme dans le secteur des services. » (Banque mondiale 1994 : 257)

etc. (Banque mondiale, résumé 1997 : 8) Cette position découle essentiellement de la prémisse selon laquelle les régimes qui poursuivent des politiques néolibérales sont étanches à la corruption. D'ailleurs, ce raisonnement, à la base de la stratégie anti-corruption de la Banque mondiale, est fomenté à partir d'un arrangement discutable de théories économiques, la nouvelle économie institutionnelle et de la nouvelle économie politique. (Cartier-Bresson 2000) Pour revenir à cette notion de « capacité » juxtaposée à la conception particulière de l'État, Moore observe que « *[i]ts prime conceptual innovation is its recognition that yes, states should do things that the market cannot, but only if they have the 'capability' to perform these 'roles'. Thus states must match capability and role.* » (Moore 1999 : 65) La Banque « crée » ainsi deux types d'État, ceux qui ont les capacités et ceux qui en sont dépourvus. Moins l'État est « capable » plus son rôle se voit limité à l'« essentiel » (*economic and social fundamentals*). (Banque mondiale 1997 : 59)

« [A]u cœur de la fonction de l'État », la Banque cible cinq tâches essentielles :

- Mise en place des bases d'un régime de droit
- Application de politiques ne créant pas de distorsions, et notamment de celles visant à maintenir la stabilité macroéconomique⁷⁴
- Investissement dans les services sociaux de base et l'infrastructure
- Protection des plus vulnérables
- Protection de l'environnement (Banque mondiale, résumé 1997 : 4)

À travers cette vision des fonctions de l'État, il ne s'agit pas selon elle de réduire son rôle, mais de laisser la place aux « institutions centrales [réformées] pour pouvoir répondre à un large éventail de besoins collectifs. » (Banque mondiale, résumé 1997 : 3) La Banque précise que capacité et efficacité ne portent pas le même sens, « [l]a capacité est l'aptitude à entreprendre et promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif, comme celle qui touche l'ordre public, [...] [l]'efficacité est le résultat de l'utilisation de cette capacité pour répondre à la demande de biens collectifs. » (Banque mondiale, résumé 1997 : 3) En des termes moins dépolitisés, on peut constater que l'efficacité se résume à la volonté politique des gouvernements d'entreprendre et maintenir certaines actions. Le Rapport mentionne que plus les capacités institutionnelles sont faibles plus l'État doit tendre vers la concurrence, libéralisation et la déréglementation. À cet effet, « *[c]ountries with weak public institutions should assign high priority to finding ways to use markets and involve private firms and other non governmental providers in service*

⁷⁴ « [...] a core set of policies that appear to be essential for growth : providing macroeconomic stability; avoiding price distortions; liberalizing trade and investment. » (Banque mondiale 1997 : 46)

delivery. » (Banque mondiale 1997 :60) Alors que ceux à la « solide capacité institutionnelle », peuvent « applique[r] avec succès une politique industrielle volontariste. » (Banque mondiale, résumé 1997 : 6) Comme l'indique Kankwenda, « [l]a nature, le fonctionnement et le rôle [de l'État] sont ainsi définis par rapport aux exigences du marché » (Kankwenda 2000 : 201) et on passe largement sous silence la responsabilité de l'État en matière de politique de redistribution et d'atténuation des inégalités sociales ou des incidences politico-économiques de ces mêmes politiques néolibérales responsables en partie de la déstructuration des États et sociétés où elles ont été introduites.

Le Rapport de 1997 associe la création et le renforcement d'institutions, des droits à la propriété et du bon fonctionnement du marché (Campbell 1997b : 193) et il pose la complémentarité des rôles et fonctions imparties au marché et à l'État dans le processus de développement où « [...] il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier. » (Banque mondiale, résumé 1997 :4) Campbell interprète que pour la Banque « [...] la mission première de l'État est la création des bases institutionnelles nécessaires au marché. Ainsi, il s'agit d'une notion non seulement fonctionnaliste, mais instrumentaliste de l'État qui présuppose une finalité [...]. (Campbell 1997b : 193 ; Campbell 2000 : 13) Il s'agit pour l'État, en premier lieu et essentiellement, selon certains observateurs de « *get the property rights right* ». (Moore 1999 : 66) La Banque affirme qu'elle « [...] a dépassé le stade des présuppositions idéologiques et des dogmes, cessant de considérer implicitement les nationalisations ou les privatisations et la libéralisation comme une finalité[...] ». (Banque mondiale 2004 : 6) Pour Moore, *L'État dans un monde en mutation* « [...] *is no radical departure from neo-liberal development principles.[...] Rather, it marks the culmination of the Bank's gradual move away from crude anti-statism to its 'good governance' discursive efforts to 'get the state right' [...].* » (Moore 1999 : 61) Quant à Kapur, il rappelle que le Rapport n'est pas un document de recherche et que la Banque n'est pas une université, tout en déplorant le fait que le Rapport n'est convaincant que quand il fait référence au sens commun. En outre, il souligne que « [...] *in common with most analysis on the state, it is stronger in its diagnosis of what does not work rather than what works, and in recommendations on the "what" rather than the "how".* » (Kapur 1998 : 29)

Cette vision fonctionnaliste et bien passive de l'État promue par entre autres la Banque ne semble pas faire l'unanimité. Comme nous avons pu le constater, plusieurs observateurs l'ont critiquée,

mais d'autres vont plus loin, comme le CNUCED qui propose une alternative à la vision dominante. La CNUCED avance que « [é]tant donné que les forces du marché ne sont pas parvenues à promouvoir tous ces objectifs [mobilisation des ressources intérieures, investissement, etc.] (avec les PAS), il serait quasi inévitable que les gouvernements jouent un rôle plus actif dans le domaine de la politique générale. » (CNUCED 2007 : 97) Elle appelle alors à un retour de l'État développementiste, un État actif qui mobiliserait des ressources intérieures pour financer son développement au moyen d'une politique de développement qu'il aura lui-même arrêté. (CNUCED 2007) Il sera même d'augmenter sa marge de manœuvre en mettant en œuvre une stratégie de développement (ou industrielle) autonome qui corresponde à ses besoins et ainsi, de contrôler son processus de développement. La CNUCED met en garde contre le recours à l'endettement pour financer le développement, elle est d'avis que les flux externes comme l'APD et les IDE sont hautement volatiles, ils ne peuvent qu'entraîner un accroissement de la dépendance.

En effet, la CNUCED souligne qu' :

[...] on a besoin d'un «moteur intérieur» pour engager un processus autonome de croissance et de développement. Une mobilisation plus intense sur le plan intérieur permettrait de réduire ce recours excessif à l'aide et à l'IED; elle permettrait aussi de créer une marge d'action légitime qui donnerait effet au principe de l'«appropriation» des politiques de développement en affectant l'aide et l'investissement aux secteurs à fort potentiel de croissance dotés d'un puissant effet multiplicateur pour l'ensemble de l'économie. (CNUCED 2007 : 97)

La Banque et le système multilatéral du développement s'emparent des enjeux de la restructuration des États du Sud et de l'amélioration de l'efficacité de l'APD et les mettent à l'ordre du jour international. D'ailleurs, dans son rapport sur sa vision de l'efficacité de l'aide qu'elle a présenté à Monterrey, la Banque précise les contours de ce qu'elle attend dorénavant d'un État au début des années 2000. Selon elle,

[...] *neither the central planning, [...] nor the minimal-government free-market approach advocated by many people in the 1980s and early 1990s, will achieve these goals. Most effective approaches to development will be led by the private sector, but with effective government to provide the governance framework, facilitation or provision of physical infrastructure, human capital investments, and social cohesion necessary for growth and poverty reduction. Institutional development has too often been neglected in past policy discussions, but is now recognized to be essential to sustained poverty reduction.* (Banque mondiale 2002b : 32)

En effet, les « institutions » acquièrent une importance telle que la Banque mondiale leur accorde son Rapport sur le développement dans le monde de 2002, Des institutions pour le marché.

(Banque mondiale 2002a) Pour être efficace, l'État sous gouvernances se devra de pourvoir ces institutions nécessaires aux fonctionnements des marchés et dont les fonctions sont :

[...] the creation, protection, and enforcement of property rights, without which the scope for market transactions is limited. It includes the provision of a regulatory regime that works with the market to promote competition [...] the provision of sound macroeconomic policies that create a stable environment for market activity. [...] the absence of corruption, which can subvert the goals of policy and undermine the legitimacy of the public institutions that support markets. (Banque mondiale 2002a : 99)

À Monterrey, un consensus se dégage sur l'exigence d'un « nouveau partenariat » entre bailleurs et récipiendaires afin, entre autres, de mobiliser les ressources nationales, adopter un programme de politiques macroéconomiques « rationnelles » et une restructuration des dépenses publiques (Nations Unies 2002b) du pays en développement où l'APD sert de catalyseur.

Les partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposent sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement et, dans ce cadre, des politiques saines et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont nécessaires pour garantir l'efficacité de l'aide. (Nations Unies 2002b § 40)

Il s'agit en somme pour le pays récipiendaire de s'engager à mettre en œuvre les réformes nécessaires et les bailleurs à octroyer l'aide en retour. Le premier est appelé à :

[...] prendre des mesures nationales visant, entre autres, les réformes structurelles fiscale et administrative afin d'accroître et de promouvoir leur capacité de gestion microéconomique et macroéconomique tout en promouvant l'épargne interne et l'attrait de capitaux étrangers nécessaires au développement social et économique. Il est en outre demandé [...] de mettre de l'ordre dans leurs finances publiques en prenant notamment des mesures contre la corruption et favorables à la transparence dans leur gestion politique, administrative, fiscale et économique, notamment. (Nations Unies 2002a)

Les seconds s'engagent à améliorer la qualité de l'aide allouée.

Pour rendre plus efficace cette aide, des mesures sont énumérées à l'intention des institutions multilatérales et bilatérales qui sont invitées à harmoniser leurs procédures opérationnelles pour réduire les coûts des transactions et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement de l'APD; à appuyer les initiatives récentes comme l'abandon de l'aide liée; à améliorer la capacité d'absorption et la gestion financière des pays bénéficiaires; à utiliser des cadres de développement contrôlés et gérés par les pays en développement; et à promouvoir l'utilisation de l'APD pour stimuler d'autres modes de financement pour le développement comme l'investissement étranger, les échanges commerciaux et les ressources nationales. (Nations Unies 2002a)

Monterrey établit donc les fondements sur lequel repose l'actuel « partenariat mondial » pour renforcer l'efficacité de l'aide dans la mesure où « [il] lie l'efficacité de l'aide à l'appropriation par les pays en développement de politiques saines et d'une bonne gouvernance [et] il reconnaît

que les pays développés ont le devoir d'augmenter leur aide, d'alléger le fardeau de la dette et de réduire les obstacles au développement des échanges [...]. » (DEO 2002 : 5)

À l'occasion de cette conférence à Monterrey, la Banque mondiale réaffirme ses positions sur l'aide et fait une synthèse de ce qu'on a appelé la « doctrine de l'aide efficace » dans un document intitulé, *A Case for Aid*⁷⁵. Malgré qu'elle reconnaît la difficulté d'identifier et de mesurer la contribution de l'aide au développement sur les progrès obtenus (Banque mondiale 2002b : 52), elle affirme que les cinquante dernières années ont connu autant de succès que d'échecs en matière d'aide au développement, mais que grâce aux « meilleures » politiques des pays en développement doublées d'une amélioration de l'allocation de l'aide depuis la fin de la Guerre froide, l'aide est plus efficace que jamais à réduire la pauvreté⁷⁶. (Banque mondiale 2002b) Elle réitère sa position sur l'ajustement qui selon elle contribue à réduire la pauvreté et alimente la croissance. Aussi, selon Tarp, la Banque semble nuancer ses vues sur l'absence d'effet de l'aide sur les politiques macroéconomiques (Tarp 2006 : 34) et par le fait même, adoucir sa notion de « sélectivité » de l'aide qui appelle les bailleurs à rediriger les flux d'APD vers les pays les plus « performants » c'est-à-dire vers ceux qui démontrent une capacité à « bien » utiliser les ressources d'APD et où la pauvreté est endémique. Car « [...] *where the environment is at least moderately good, then aid typically has large payoffs* [...] ». » (Banque mondiale 2002b : 93-94) Selon cette perspective, l'environnement dans lequel l'aide est octroyée détermine l'efficacité de l'aide. Le document nous indique que même si un projet de développement des bailleurs est bien élaboré et qu'il semble bien fonctionner, « *[it] can easily be undermined by high levels of macroeconomic volatility or of government corruption*. » (Banque mondiale 2002b : 97) Les mêmes justifications qu'*Assessing Aid* sont alors évoquées, entre autres, celles que les politiques et les institutions affectent la qualité de l'aide et aussi, puisque l'aide est « fongible », elle pourrait indirectement promouvoir la corruption. Un peu plus loin on

⁷⁵ *A Case for Aid* se décline en quatre parties. La première est intitulée *A Partnership for Development and Peace* par le président du Groupe de la Banque mondiale, James Wolfensohn. La seconde, *Making the Case for Aid*, est signée par Nicholas Stern, économiste en chef et vice-président senior à la Banque mondiale. La troisième, *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience* est de Ian Goldin, Halsey Rogers et Nicholas Stern. La dernière partie est le document officiel des Nations Unies, *The Monterrey Consensus*.

⁷⁶ « *Since 1990, developing countries' economies have on average grown faster in per capita terms than those of Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) countries (1.9 versus 1.6 percent). This is largely as a result of improved policies, including a stronger market orientation, which have created better environments for private-sector growth in many countries.* » (Banque mondiale 2002b : 29)

y ajoute que « *[a]id is not simply a transfer payment, [...] but an investment in improved policies and institutions. The best aid finances the costs of change [...]. As a result, the investment climate improves when aid is well designed and well allocated.* » (Banque mondiale 2002b : 101) Si l'aide est efficace dans certaines circonstances et que par conséquent, elle doit être acheminée d'une façon particulière – notamment en tenant compte des « performances » macroéconomiques et de critères politico-institutionnels –, elle indique cependant que la « communauté internationale » ne peut abandonner les populations vivant dans des pays « [...] *that lack the policies, institutions, and governance necessary for sustained growth and for effective use of aid.* » (Banque mondiale 2002b : 107) Pour ces États « fragiles » ou selon sa terminologie, les « *low income countries under stress* » (LICUS), une approche d'allocation de l'aide différente doit être privilégiée car « [...] *they typically lack the basis for country leadership of reform, and traditional lending conditionality has not worked well in inducing and supporting reform.* » (Banque mondiale 2002b : 107-108) En raison de la « capacité d'absorption » limitée des gouvernements centraux, elle suggère une intervention directe des bailleurs du développement (secteur privé, ONG et gouvernements locaux) en matière de prestation de services de base tels que la santé et l'éducation primaire, une orientation vers le transfert de connaissances et de « *capacity building* » et d'axer les efforts sur un agenda limité de réformes « [...] *that is both sensible in economic terms (that is, mindful of sequencing issues) and feasible from a sociopolitical standpoint.* » (Banque mondiale 2002b : 107)

Dans *A Case for Aid*, quoique la Banque reconnaisse les motivations politiques des bailleurs dans l'attribution de l'aide ont davantage entravées les réformes⁷⁷ (Banque mondiale 2002b), elle pointe néanmoins principalement le manque d'« appropriation » comme principal responsable de l'échec des politiques – et dans une moindre mesure la non prise en compte de sa dimension sociale – et ce, sans remettre en cause leur contenu. Il ne va sans dire que les conclusions et principaux énoncés de cette publication sont essentiellement fondés sur ses propres travaux internes. D'ailleurs, Banerjee et al., une évaluation indépendante des recherches de la Banque mondiale entre 1998 et 2005, affirment que la « *Bank reports prepared for the Monterrey did not present a balanced picture of the research, with appropriate reservations and skepticism, but used it [World Bank research on aid effectiveness] selectively to support an advocacy.* » (Banerjee et al. 2006 : 56 cité dans de Haan 2009 : 186)

⁷⁷ « [...] *political factors drove much of the aid allocation [...] donors often impeded change and reform rather than supporting it* » (Banque mondiale 2002b : 109).

Dans le droit fil du Consensus de Monterrey, la déclaration ministérielle de 2002 adoptée par les membres du CAD de l'OCDE intitulée *Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement* affirme que:

[c]'est aux pays en développement qu'il revient au premier chef d'œuvrer à leur développement économique et social, en adoptant des pratiques de bonne gouvernance et des politiques judicieuses de façon à mobiliser les ressources nationales et à attirer l'investissement privé [et qu'] il appartient aux pays développés de [...] soutenir les efforts déployés par ces derniers, en particulier les moins avancés d'entre eux, pour se doter des capacités qui leur sont nécessaires pour tirer le meilleur parti de l'aide, des échanges et de l'investissement au service de la lutte contre la pauvreté et du développement durable. (OCDE 2002)

Pour soutenir ce programme, l'OCDE s'engage à favoriser la cohérence des politiques au service du développement; à appuyer la bonne gestion des affaires publiques et les capacités d'élaboration des politiques dans les pays en développement; à améliorer l'efficacité de l'aide et s'assurer que les volumes adéquats sont mobilisés et resserrer les partenariats avec les organisations internationales, les non-membres de l'OCDE ainsi que les pays en développement. (OCDE 2002) Dans le prolongement de Monterrey, Rome réitère ces engagements en focalisant sur l'« harmonisation » des politiques d'aide des bailleurs et leur « alignement » sur les priorités nationales des gouvernements récipiendaires et Marrakech cible la « gestion axée sur les résultats ».

La Déclaration de Paris adoptée en 2005 fait la synthèse de ces enjeux et codifie certaines pratiques comme nous allons le montrer sous peu. Elle proclame qu'une « [...] augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. » (Déclaration de Paris 2005 § 1) En effet, plusieurs engagements sont pris pour favoriser certaines pratiques et remédier à certains obstacles. Il s'agit notamment de renforcer les stratégies nationales de développement et les cadres opérationnels du pays « partenaires », d'aligner l'APD sur les systèmes, procédures et priorités des pays récipiendaires et de soutenir le renforcement des capacités. La Déclaration entend renforcer la responsabilité mutuelle entre les bailleurs et les récipiendaires devant les citoyens et les instances parlementaires tant sur la politique que leur stratégie de développement; rationaliser l'activité des bailleurs et supprimer le double emploi. Elle veut simplifier les politiques et procédures des bailleurs afin de favoriser l'alignement de leurs activités sur les priorités, procédures et systèmes

des récipiendaires. Elle escompte élaborer des mesures de performances conformes aux « bonnes pratiques » en vigueur dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, etc., et remédier à la défaillance des institutions du pays récipiendaire. En tentant d'améliorer la prévisibilité des bailleurs dans l'allocation de l'APD, elle vise à augmenter les marges de manœuvre des agences internationales de développement sur le terrain et à intégrer davantage dans les priorités de développement du pays récipiendaires les programmes mondiaux (verticaux) tels que la tuberculose, le VIH/sida. Finalement, elle projette de favoriser la transparence et l'absence de corruption sans quoi l'utilisation des systèmes nationaux sera limitée. (Déclaration de Paris 2005 § 3-4)

Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, une pléthore de principes, lignes directrices et « bonnes pratiques » est publiée par les organismes de financement et coopération au développement.⁷⁸ Il se crée ainsi tout un archétype sur les « bonnes pratiques » et le processus de conditionnalité. D'ailleurs, celui-ci se moule aux « bonnes pratiques » et grille d'« évaluation » de la Banque entre autres avec les SWAp (*Sector-Wide Approaches*), PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*), HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) et CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*). Ils deviennent ainsi une armature permettant à la fois de sophistiquer et de préciser les injonctions au nom de l'efficacité de l'aide.

De par ses principes louables et souhaitables ses objectifs cibles, ses indicateurs et son mécanisme de suivi et d'évaluation, l'agenda de Paris paraît à première vue comme un plan d'action bienveillant devant aboutir à des résultats d'ici 2010. En termes d'« harmonisation » et d'alignement, certains sont plutôt d'avis que les changements institutionnels prévus par la Déclaration de Paris seront longs à appliquer. (Burall, Maxwell et Menocal 2006 : 10 ; de Renzio et al. 2005) Browne suggère que s'il y a eu des progrès en termes de coordination et d'« harmonisation », et même une volonté d'agences bilatérales de délier leur aide et de s'ajuster les uns aux autres, il serait plus opportun de voir aligner leurs politiques de développement sur les cadres et les capacités des récipiendaires. (Browne 2006 : 93) Pour Martens, la Déclaration de

⁷⁸ Dans les domaines de la passation des marchés (OCDE/CAD et Banque mondiale 2005a), de la gestion des finances publiques (OCDE/CAD et PEFA 2008), de la gestion axée sur les résultats (OCDE/CAD 2006), du « renforcement des capacités » (OCDE/CAD 2006), de la croissance « pro-pauvre » (OCDE/CAD 2008b), de la division du travail et de la complémentarité dans l'acheminement de l'APD (OCDE/CAD 2009), des États « fragiles » (OCDE/CAD 2007b), de la promotion de l'investissement privé (OCDE/CAD 2006d), de l'harmonisation de l'aide (OCDE/CAD 2003b), pour en nommer quelques-uns.

Paris aligne l'aide sur un dispositif unique de conditions et sur les stratégies des gouvernements récipiendaires au point que les bailleurs pourraient déléguer l'ensemble de leur aide à une seule agence comme la Banque mondiale. Mais reconnaît-il:

Fortunately, this is not a realistic policy because there is a healthy divergence of views among donors; nobody holds a monopoly on solutions to development problems [...]. Excessive emphasis on recipients ownership, a single aid objective, and harmonization and alignment of procedures and policies, may increase benefits for the recipients but may also diminish donors' willingness to pay because it reduces their perceived consumer surplus in terms of their own domestic policy interest. (Martens 2005 :661-662)

Mais cette « harmonisation » et coordination des politiques servent avant tout à influencer et à configurer les politiques nationales déjà soumises aux conditionnalités. Selon Duchatel, l'« harmonisation » « [...] aura pour effet de renforcer la coordination des bailleurs et donc leurs poids et exigences, face à des pays souvent isolés et qui ne sont pas maîtres de leur destin national (par l'impact des PAS puis des DSRP) renforçant le déséquilibre séculaire des rapports Nord/Sud. » (Duchatel 2009 : 32) Il est probablement plus sain, comme Martens l'observe, qu'il y ait une certaine concurrence entre bailleurs plutôt qu'un bloc hégémonique issu du CAD de l'OCDE ou ce que certains dénomment un « cartel de bonnes intentions ». (Easterly 2002) D'ailleurs, à ce sujet, les avis sont partagés entre d'une part ceux qui récriminent l'existence d'un « cartel » dans la pratique d'APD pour son effet anticoncurrentiel (Easterly 2002) alors que d'autres, au contraire, dénoncent une trop grande « fragmentation » de l'aide au développement – résultante d'une « prolifération » de bailleurs de développement – qui nuit à l'efficacité de l'aide en augmentant les « coûts de transactions » des récipiendaires caractérisés par la « faiblesse » de leurs institutions. (Déclaration de Paris 2005; AID 2007) Pour sa part, Bigsten considère que la coordination entre les bailleurs de fonds faciliterait davantage l'imposition de conditionnalités politiques inacceptables aux yeux des récipiendaires. (Bigsten 2006 : 19) Pour Browne, Easterly et Martens, la solution aux nombreux dysfonctionnements de l'aide réside dans l'instauration d'un « marché de l'aide » qui mettrait en concurrence les bailleurs d'APD sur les biens et services offerts aux récipiendaires. Pour d'autres, la mise en concurrence des agences d'aide au développement n'est pas une panacée, car elle ne produit pas systématiquement les effets escomptés. (Klein et Harford 2005) Dans certains cas, elle aurait eu comme conséquence de submerger les récipiendaires de centaines de projets et affaibli leurs institutions. (Klein et Harford 2005 : 131) Néanmoins, Klein et Harford suggèrent de tirer profit de la compétition et de l'harmonisation et ce, malgré les tensions qui sous-tendent cette dichotomie, « [h]armonization, like balance growth, is appealing but very hard to get right. A competitive aid industry will be

chaotic and will always be trying out new things, and in the process aid agencies will make mistakes. But if the market for aid works well [...], it will be productive chaos.» (Klein et Harford 2005 : 133)

Ce bref survol du « paradigme » dominant concluant sur des élans plus réformistes ne doit pas laisser croire qu'un courant réformiste en marge de ces nouvelles « architectures de l'aide » ne cherche pas à le restructurer ou tout simplement le dénoncer. Pour Hidouci,

[s]i l'APD doit demeurer l'instrument des politiques qui ont imposé le consensus de Washington, utilisé la menace et l'action militaire pour imposer l'hégémonie des marchés dominants, il est préférable de dire non à l'APD. Mieux vaut condamner un instrument de domination des peuples et d'affaiblissement des luttes d'émancipation que tenter de la réformer, alors que ceux qui le contrôlent ne se réforment pas. Le refus de cette forme d'aide est bien plus préjudiciable pour les bailleurs que pour les supposés bénéficiaires. (Hidouci 2009 : 140)

D'autres observateurs comme Tan sont d'avis que pour combler le fossé entre les mesures macroéconomiques et les politiques sociales, il a fallu passer de l'ancien système d'aide-projet à un modèle plus intégré et holistique axé sur le développement humain. Cette nouvelle « architecture de l'aide » ne change pas le fait que l'aide demeure une arme politique et un discours qui désarme l'initiative du développement des pays récipiendaires. (Tan 2005 : 18) En effet, Amin considère que la Déclaration de Paris est un recul comparativement aux « décennies du développement » des années 1960 et 1970 où le libre choix du système et des politiques socio-économiques des pays du Sud était pris en compte. (Amin 2009 : 61) D'après des auteurs comme Bissio – mandaté par le Groupe de travail pour la mise en œuvre du droit au développement du Conseil des Droits de l'Homme – pour les pays récipiendaires, la Déclaration Paris « [...] *creates a new level of supranational economic governance above the World Bank and the regional development banks.* » (Bissio 2007 : 5)

Dans une perspective réformiste, Madaule considère notamment en rapport au concept de « sélectivité » de la Banque mondiale qu'on ne peut allouer l'aide selon les performances créant ainsi des « favoris » et des « exclus » de l'aide. (Madaule 2008 : 110-111) Il est plutôt d'avis que « [s]i l'objectif de la lutte contre la pauvreté demeure la priorité, l'allocation de l'aide devrait s'effectuer en premier lieu en fonction d'une analyse des besoins des PeD, quel que soit le jugement que l'on peut porter sur leurs performances en termes économiques ou de gouvernance à un instant donné. » (Madaule 2008 : 111) Certains avancent qu'il s'est avéré inutile d'acheter

les réformes (*ex ante*) « *aid doesn't buy reforms* », mais qu'il vaut mieux récompenser les « bonnes » performances (*ex post*). (Killick *et al.* 1998) Si celles-ci émanent des stratégies des bénéficiaires – l'appropriation – et que les bailleurs se conforment à ce choix – l'alignement – l'enjeu est savoir si les tendances de la Déclaration de Paris sont conjoncturelles et valides pour toutes les finalités de l'aide? Contamin *et al.* suggèrent justement combien l'appropriation est déclassée dans la conjoncture.

[...] dans la conception géostratégique de l'APD, notamment celle concernant les objectifs sécuritaires, les considérations d'efficacité sont secondaires et l'appropriation perd son statut central. L'aide géostratégique est en effet plus souvent perçue comme un moyen d'éviter que les pays fragiles ne plongent dans la crise que comme un outil de développement. Ce n'est que dans les pays où les conditions politiques et sociales fondent une capacité à penser et gérer le changement que la tendance au renforcement de l'appropriation prend son sens. (Contamin *et al.* 2005 : 5)

Pourtant, cet enjeu de l'« appropriation » semble dissimuler une problématique de surveillance plus complexe. Celle émanant des IFI, qui comme l'analyse Ruckert construisent une hégémonie sur des prescriptions néolibérales contestées dans les pays du Sud. Elles y récupèrent et cooptent les idées contre-hégémoniques, qu'elles incorporent ensuite dans leurs discours et pratiques, tout en associant des acteurs de la société civile dans la formulation des politiques. Il s'en dégage dans les faits, un consensus autant sur les interventions que sur le cadre néolibéral. (Ruckert 2005: 3) C'est aussi l'avis de Cammack pour qui cette « architecture de l'aide » (CDI/ DSRP/ PPTE) :

[...] *is in fact a means of shaping social and structural policies so that they reinforce and extend macroeconomic discipline, and subordinating them to imperatives of capitalist accumulation. [...] In this broader context, it is a fundamental goal of the Bank's strategy to impose 'country ownership' of the CDF both because it recognises that it lacks the means to enforce the strategy itself, and because the legitimization of its project vis-à-vis citizens around the world depends upon its adoption by national governments, which remain indispensable intermediaries in the project for global governance.* (Cammack 2002b: 37)

Ces mécanismes de financement des bailleurs, soutient Campbell, particulièrement ceux en lien avec la réduction de la pauvreté et l'allègement de la dette des PPTE, «[...] lient l'accès aux fonds pour les stratégies de lutte contre la pauvreté à la mise en place de réformes institutionnelles [présentée] sous l'angle de la bonne gestion administrative [...] [qui] a comme conséquence de « dépolitiser » certains enjeux sociaux[...]. » (Campbell 2005: 20) L'auteure ajoute que cette démarche tend à introduire de nouvelles normes redistributives et aussi à redéfinir «[...] dans un sens restrictif les notions d'équité et de justice sociale [...] ». Aussi, les

réformes institutionnelles préconditionnées concourent à « [...] reconfigurer dans un sens réstrictif les espaces politiques [...] » ce qui implique un resserrement des « espaces démocratiques et donc de délégitimation de demandes démocratiques jugées « excessives » ». (Campbell 2005: 20) Pour Gould, le processus des DSRP – la consultation civique, le partenariat, l'appropriation – prescrit par les bailleurs peut être qualifié de « *depolitization of governance* » et de « *transnationalization of political space* » dans la mesure où ces tendances qui se renforcent mutuellement permettent de consolider l'hégémonie des intérêts des créanciers dans le domaine de la politique de développement des bénéficiaires. (Gould 2005 : 11)

Pour répondre au discours annonçant la fin de la conditionnalité, Soederberg leur répond qu'au contraire, « [...] *the PRSPs are not about doing away with conditionality, but should be seen instead as direct responses to the [...] "threats to neoliberalism," which are, in turn, targeted at reconfiguring and deepening neo-liberal domination over the growing number of poor in the South.* » (Soederberg 2005 : 339) Dans cette même perspective Coussy nous rappelle que

[t]ous ces faits [par exemple l'ingérence des bailleurs] qui, depuis des décennies, font de la coopération un permanent jeu de rôles, sont non pas diminués mais portés au carré par la procédure des DSRP. Ceux-ci ont pour but de provoquer une conversion des États à des options socio-politiques qui ne sont pas les leurs et qui les conduit à faire silence sur les causes internationales de la pauvreté que les États auraient, eux, spontanément, tendance à privilégier. (Coussy 2002 : 41)

Ces DSRP et autres mécanismes promus dans le dispositif du « post-consensus de Washington » apparaissent donc pour certains comme une technologie de contrôle social. (Fraser 2005: 319) C'est justement ce dispositif, cette « nouvelle » forme de néolibéralisme que Carroll nomme « *socio-institutional neoliberalism* » (SIN) liée au « post-consensus de Washington » (PCW ci-après) (Carroll 2007) qui permet d'ailleurs de l'analyser et de décrypter le dessein des bailleurs.

Il existe une pluralité des vues sur le passage présumé du « consensus de Washington » au PCW et des éléments de celui-ci. À partir des critiques⁷⁹ faites à l'encontre du « consensus de

⁷⁹ Par exemple, Santiso classe ces critiques en trois catégories. La première constate l'échec du « consensus de Washington » et attribue cet échec à la nature même – erronées – des politiques, [...] *they should be abandoned and reversed. While recognising that the institutional agenda enshrined in second-generation reforms (what might be termed the post- Washington Consensus agenda) significantly amends the dominant neoliberal paradigm, it does not repudiate it. To the contrary, [...] this extension of the original paradigm actually reinforces it by palliating its insufficiencies.* » (Santiso 2004 : 834) La seconde considère que « [...] *the Washington Consensus policy prescriptions failed because they were, at best, inconsistently or only partially applied [...], they should be re-affirmed rather than repudiated.* » (Santiso 2004 : 835) Elle focalise sur le renforcement des capacités administratives, le développement institutionnel et un « séquençage » judicieux des réformes à appliquer car l'essentiel des problèmes rencontrés sont des problèmes de mise en œuvre. Enfin, le

Washington » – du diagnostic propre à chacun selon sa grille d'analyse – la lecture du PCW, tant sur sa nomenclature, ses fondements théoriques, son contenu, ses fonctions ou ses visées, se décline en plusieurs positions. On peut illustrer schématiquement d'un pôle, les défenseurs des IBW et de l'autre, ses détracteurs – de par leur [les IBW] rôle prééminent dans la production et le renouvellement dans la pensée du développement, la détermination des « problèmes » et des « solutions » ainsi que de leur influence sur les agences de développement et des pays sous ajustement. (Harrison 2001a) À titre illustratif, il y a d'un côté ceux qui le considèrent, à l'instar de Hayami, en rupture radicale avec son prédécesseur – le « consensus de Washington » :

[...] *the Washington Consensus was replaced by a contrasting paradigm called the post-Washington Consensus. It emphasized the need for various institutions [...] and recognized cases in which market intervention by the government can play a positive role. The Post-Washington Consensus focused on poverty reduction, emphasizing the need for delivery by government and civil society of social services to the poor such as education and health care, and advocating (sic) for the initiative ("ownership") of aid-receiving communities.* (Hayami 2003 : 41)

L'auteur considère le PCW comme étant l'antithèse de la stratégie préconisée des PAS dont la visée est de corriger les « défaillances » induites par la libéralisation des marchés en accroissant entre autres le rôle de l'État dans l'allocation des ressources. (Hayami 2003 : 61) Dans la même veine, Stiglitz, à qui on attribue la paternité de l'expression du PCW, fait un diagnostic – une grille d'interprétation essentiellement néoinstitutionnaliste – des limites du « consensus de Washington ». (Stiglitz 1998a, 1998b) Il formule les fondements de ce qu'il décrit comme un nouveau paradigme « *based on a broad conception of development, with a concomitantly broader vision of development strategies and a quite different perspective on the role of international assistance and the ways in which it should be delivered.* (Stiglitz 1998a : 2) À travers une vision⁸⁰ renouvelée des stratégies de développement, l'ultime objectif est la transformation de la société et ce, avec le concours indispensable de l'« appropriation », de la « participation », du « *consensus building* » et d'un rôle redéfini pour l'État. (Stiglitz 1998a) Sur ce point, Carroll précise que l'« appropriation » et la « participation » de Stiglitz remplissent une fonction essentiellement fonctionnaliste dans la mesure où elles ne visent qu'à garantir un

troisième groupe observe que le « consensus de Washington » était trop étroit, car focalisé essentiellement sur les aspects économiques, et incomplets ce qui n'a pas permis la constitution de coalitions politiques pour assurer la pérennité des réformes. Dès lors, le « consensus de Washington » doit être revisité et amendé.

⁸⁰ « *This vision needs to include a view of the transformation of institutions, the creation of new social capital and new capacities, in some cases to replace traditional institutions that will inevitably be weakened in the process of development.* » (Stiglitz 1998a : 16)

« *'successful transformation' in a neoliberal sense.* » (Carroll 2007 : 17) De cette même façon, l'État qu'entend « réintroduire » Stiglitz poursuit cette même logique fonctionnaliste avec son *'garantor state'* nécessaire à sécuriser la propriété privée entre autres. D'ailleurs, l'auteur souligne que la principale différence entre le « consensus de Washington » et le PCW présenté par Stiglitz réside dans la façon – institutionnelle – d'étendre et d'enchâsser le marché à travers les sociétés. (Carroll 2007 : 16) Similairement, certains observent que le PCW s'inscrit dans la poursuite du « consensus de Washington » additionné d'un dispositif essentiellement institutionnel afin d'ancrer les acquis des réformes et d'assurer l'accélération de celles qui achoppent. (Rodrik 2006)⁸¹ Pincus et Winters soutiennent que « [...] *the post-Washington Consensus aggressively widens the scope for policy intervention from economic issues to the political, social, and cultural spheres while at the same time narrowing the range of acceptable leverage points needed for effective intervention.* » (Pincus et Winters 2002 : 12) Ils observent aussi que le cadre théorique présenté par Stiglitz « [...] *has failed to link it up with a viable operational strategy.* » (Pincus et Winters 2002 : 12)

Certains plus critiques observent qu'en plus d'être marqué par cette continuité, le PWC va beaucoup plus loin par son aspect disciplinaire. (Cammack 2002b, 2004; Soederberg 2005) Soederberg souligne que :

[...] *recent transformations – generally referred to as the Second Generation Reforms (SGRs) – the World Bank has not replaced its stress on the importance of the adoption of market-led growth: it legitimizes that stress by softening the impact of neoliberal rule, while at the same time reproducing the coercive power of transnational capital in these countries. On the other hand, these poverty-alleviation programs pursued by the World Bank are accompanied by increased powers of surveillance and control over both public and private spheres in the South.* (Soederberg 2005 : 339)

Quant à Jayasuriya, il estime qu'on assiste à l'avènement d'une matrice dans laquelle s'inscrivent les PAS :

[...] *the post Washington consensus (PWC) should not be seen as a reversal of the structural adjustment policies which characterised the Washington consensus. Rather, it can be argued that the PWC should be more properly viewed as an attempt to develop a political institutional*

⁸¹ « [...] *the original Washington Consensus has been augmented by a long list of so-called "second-generation" reforms that are heavily institutional in nature.* » (Rodrik 2006 : 978) Selon Rodrik, aux dix préceptes du « consensus de Washington » se greffe dix autres prescriptions - *"Augmented" Washington Consensus* - pour palier notamment aux « défaillances » du marché : « *Corporate governance ; Anti-corruption ; Flexible labor markets ; WTO agreements ; Financial codes and standards ; "Prudent" capital-account opening ; Non-intermediate exchange rate regimes ; Independent central banks/inflation targeting ; Social safety nets ; Targeted poverty reduction.* » (Rodrik 2006 : 978)

framework to embed the structural adjustment policies of the Washington consensus. [...] while clearly there are different policy priorities between the policy paradigm – the PWC complements, rather than replaces, the policies associated with the Washington consensus. (Jayasuriya 2001 : 1)

Pour sa part, Ruckert, afin de saisir l'ambiguïté de l'apparente contradiction propre à l'oxymore de la « continuité et dans le changement » qui caractérise le « passage » entre le « consensus de Washington » et le PWC, il préfère l'adoption du concept de « néolibéralisme inclusif » pour désigner le PCW qui constitue, selon lui, la première phase « [...] vers l'émergence d'un régime de développement néolibéral inclusif. » (Ruckert 2006 : 34)

En définitive, la littérature sur l'efficacité de l'aide est vaste et éclatée. Cet aperçu des travaux et publications en lien – directe ou indirecte – avec l'efficacité de l'aide et son amélioration diffère d'une part, sur les déterminants potentiels ou à considérer de cette efficacité selon l'angle adopté; et d'autre part, sur les enjeux à résoudre au sein même de la problématique de l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement. Les parcours et points de vue autant au sein d'un même courant qu'entre eux sont divergents. Hormis la frange la plus radicale, il ressort tout de même un constat d'une volonté générale de la « communauté du développement » de la rendre plus « efficace » dans le cadre de son système actuel sans toutefois éclaircir le sens accordé au concept et définir explicitement ses intentions. La voix dominante, issue des travaux des organismes de financement et de coopération pour le développement et des chercheurs qui gravitent autour d'eux, a eu raison des critiques plus radicales pour dessiner les grandes lignes émergentes du « paradigme » de l'efficacité de l'aide. Alors que certains privilégient de la réformer en profondeur, d'autres ont tout simplement opté de la dénoncer, car pour les uns elle crée un biais dans les mécanismes du marché et pour les autres, elle sert et camoufle avant tout les intérêts des bailleurs ou plus singulièrement de l'impérialisme. Une revue des processus et initiatives au cours de la dernière décennie dans le domaine du développement révèle qu'un fort consensus s'est dessiné entre les membres du CAD/OCDE et les IFI. Malgré les diverses positions sur l'« efficacité de l'aide », les bailleurs – sans représenter un ensemble homogène et monolithique – s'accordent sur quelques grandes orientations formalisées dans la Déclaration de Paris.

Au terme de cette recension des écrits, l'aspect important à retenir, et qui s'inscrit dans notre démarche visant à mettre en lumière le dessein de cet agenda de l'efficacité de l'aide, est que celui-ci s'est construit essentiellement à partir des impasses et obstacles divers de la stratégie de

développement issue de l'ajustement structurel – dit du « consensus de Washington » – promu par la communauté des bailleurs. L'enjeu principal sous-jacent à cette volonté de rendre l'aide plus efficace est de faire en sorte que l'acheminement de l'aide – sa forme et non son contenu – ne produit plus ses effets indésirables spécifiquement en lien avec la mise en œuvre des réformes exigées des gouvernements récipiendaires. En effet, les multiples frustrations accumulées au cours des années 1980 et 1990 sont principalement dues aux « dysfonctions » du processus de réformes, particulièrement la conditionnalité dont l'expression se manifeste notamment par les résultats mitigés de l'aide admis par les bailleurs au milieu de la décennie 1990. Or leur analyse de ces écueils a donné lieu à une reconnaissance de causes d'ordre politico-institutionnel dit de « gouvernance » – dont seuls les gouvernements récipiendaires peuvent y mettre un terme – et d'administration et de gestion de l'aide dont les principaux leviers résident entre les mains des bailleurs. L'efficacité de l'aide passerait donc par la résolution de ces obstacles et ce, par l'adoption de principes et mesures – par exemple d'« appropriation », de « partenariat », aide budgétaire, etc. – vouées à mettre un terme aux contraintes répertoriées – la « fongibilité » de l'aide, l'affaiblissement des institutions des récipiendaires, etc. – qui au final participent à mettre un frein au processus de réformes. Autrement dit, la communauté des bailleurs tente de résoudre les enjeux induits par l'attribution de l'aide et mettre un terme aux stratégies d'évitement et de contournements des récipiendaires. Elle se repositionne afin de contraindre les gouvernements récipiendaires à instaurer, compléter, accélérer et assurer la pérennité des réformes libérales et ce par le biais, entre autres, de l'amélioration de la gestion de l'aide. Ces principes prennent progressivement racine au cœur d'initiatives et processus (IPPTE/DRSP/FRPC⁸², CDI, ODM) d'APD – ce que Maxwell réfère comme « *the New Poverty Agenda* » (Maxwell 2003) – au début du millénaire notamment à travers la dette, la pauvreté et l'aide « efficace » et s'articulent entre eux. Un deuxième point à retenir est que l'agenda de l'efficacité de l'aide en plus d'être indissociable de celui de la « *good governance* » et de la nécessaire restructuration de l'État, le renforce et le réactualise. Dans la mise en lumière des problèmes auxquels l'aide est confrontée, sous leurs atours de problèmes techniques de gestion et d'administration, est néanmoins reconnue par une frange de la littérature la nature politique des causes attribuées à l'échec du « paradigme » précédent. Comme le reconnaît le CAD de l'OCDE dans sa publication *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, « [...] il est plus facile de parler des divergences procédurales que des différends portant sur des questions de politique. » (OCDE 2003b : 128)

⁸² La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI remplace la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) depuis le lancement de l'IPPTE en 1999.

Quelques éléments nouveaux de l'agenda de l'efficacité de l'aide se sont imposés. La reconnaissance du politique – implicite pour les uns ou explicite pour d'autres à travers l'apolitisme prétendu de la « *governance* ». La nécessité d'une action concertée des bailleurs de fonds afin qu'ils agissent à l'unisson dans un sens convenu par eux. Et finalement, la nécessité de mettre en place des normes d'attribution de l'aide. Fort de ces développements, nous pouvons à présent examiner les récents efforts déployés par la communauté des bailleurs pour revitaliser l'aide au développement afin de la rendre plus « efficace » et ce à travers les « bonnes pratiques » codifiées dans la Déclaration de Paris.

2.2 L'efficacité dans la Déclaration de Paris : raffinement et conditionnalités accrues

L'enjeu d'améliorer l'efficacité de l'aide répond donc à une multiplicité de préoccupations, en principe en termes de développement, survenues ou qui reviennent en force au cours des décennies 1980 et 1990. (CNUCED 2008) Au nombre de celles-ci, mentionnons entre autres : l'échec de l'ajustement structurel; l'échec de la conditionnalité par politique; la prolifération de « nouveaux » bailleurs et canaux d'acheminement de l'aide; l'absence de coordination des interventions des bailleurs qui entrave entre autres le processus de réforme des récipiendaires; la mise en place de systèmes parallèles par les bailleurs de fonds qui nuisent au développement de l'environnement institutionnel nécessaire à la poursuite et réussite des réformes orientée vers le marché; la « bonne gouvernance »; le rééquilibrage État/marché/société civile; la pauvreté; l'endettement « insoutenable »; etc. En réponse aux « dysfonctionnements » ciblés de l'APD – ceux que la « communauté du développement » reconnaît comme ayant réduit l'efficacité de l'APD et entravés le développement des pays du Sud – et à l'accroissement de la complexité de l'« architecture de l'aide »⁸³, la communauté des bailleurs du développement s'emploie à

⁸³ En plus des « dysfonctionnements » de l'APD, la communauté des bailleurs met de l'avant l'accroissement de la complexité de l'« architecture de l'aide » qu'elle explique notamment par la multiplication des canaux d'acheminement et de bailleurs dans un secteur avec chacun leur propres intérêts, priorités et procédures d'un côté – désignée par la « fragmentation » – et d'un autre, la « prolifération » de bailleurs « (ré)émergents » et non « traditionnels » (ex. Europe de l'Est, Inde, Chine, bailleurs privés) – un euphémisme pour désigner la compétition introduite par les bailleurs hors CAD/OCDE – au cours de la seconde moitié des années 1990. (AID 2007) Manning met en garde la « communauté du développement » des risques encourus par le phénomène de « prolifération » et le manque d'harmonisation entre les bailleurs du CAD et hors CAD qui se résumant en trois points : les pays à faible revenu ayant obtenus un « réaménagement » de leur dette multilatérale au titre de l'initiative de l'allègement de la dette multilatérale (IADM) initiée par le G7 en 2005 qui pourraient réemprunter selon des termes « inappropriés »; ces même pays pourraient avoir davantage accès à une aide faiblement conditionnée reportant ainsi les réformes nécessaires; la non application des « bonnes pratiques » en matière d'aide se soldera par l'augmentation de projets non productifs. (Manning 2006)

« parfaire » le système d'APD, d'en améliorer la qualité, du moins sous les angles de sa gestion et de son administration. Elle postule que l'aide au développement est perfectible, qu'elle peut être renforcée par le biais de mesures visant à améliorer son efficacité. Elle prétend pouvoir améliorer l'efficacité de l'APD, notamment par le biais essentiellement procédural d'un rajustement de ses modalités d'acheminement et de sa gestion – c'est-à-dire la façon par laquelle elle est acheminée par les bailleurs et gérée par les bénéficiaires. Au cœur de cette entreprise, le problème actuel de l'efficacité de l'APD, pour la « communauté du développement », réside dans l'inadéquation entre les multiples et diverses politiques, procédures et conditionnalités des bailleurs et les « faibles capacités » administratives et institutionnelles des bénéficiaires pour répondre aux différentes exigences des bailleurs. Comme le pose Madaule, « [...] comment s'assurer de cette efficacité qui dépend à la fois de la politique des donateurs mais également des politiques et du contexte des bénéficiaires[...] ? » (Madaule 2008 : 103) Voilà tout un défi que bailleurs et bénéficiaires sont appelés à relever.

Au terme d'un processus politique orienté par les IFI et le CAD/OCDE – Monterrey, Rome et Marrakech – un consensus général se dégage sur les moyens à mettre en œuvre pour remédier aux lacunes ciblées de l'APD. Selon le CAD de l'OCDE, la Déclaration va bien au-delà que de simples énoncés de principes généraux. (OCDE 2006e) Formalisés dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*⁸⁴ en mars 2005, les cinq principes directeurs – l'« appropriation », l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle qui s'articulent entre eux sous la forme d'une pyramide⁸⁵ – lancent officiellement l'agenda de l'amélioration de l'efficacité de l'aide internationale au développement. Ces principes sont en effet assortis de 56 engagements de « partenariat » où tant

⁸⁴ Cet accord politique – non contraignant hormis pour le bénéficiaire qui est désavantagé suite à sa position de débiteur – représente le point culminant d'un processus de plusieurs années qui tend à réduire l'essentiel du débat sur le développement sur l'efficacité de l'aide, du moins en proportion des autres enjeux du développement (les aspects inégalitaires du système commercial et de l'ordre mondial, la prééminence des créanciers dans l'élaboration de la politique de développement du « Sud », etc.)

85



Source : OCDE 2006e : 60.

le bailleur que le pays bénéficiaire s'engage à mettre en place certaines mesures pour renforcer cette efficacité d'ici 2010. Afin d'évaluer la progression des efforts déployés, 12 indicateurs de « performances » sont retenus dont 11 d'entre eux constituent des objectifs cibles. D'ailleurs, cet aspect « novateur » de l'approche, celui d'une reconnaissance – quoique partielle – par la communauté des bailleurs de leur responsabilité des échecs essuyés en matière de développement dans les pays en « développement » et leur « mobilisation » pour y remédier, en fait une initiative sans précédent dans l'histoire de l'APD. Cependant, cet aspect inédit est à nuancer, car faut-il souligner que la Déclaration de Paris, résultante de plusieurs années d'élaboration en marge du système onusien, est la synthèse de principes ou « bonnes pratiques » définis exclusivement au sein de la communauté des bailleurs, soit auprès du CAD de l'OCDE et ses États membres, les IBW et les banques régionales de développement. Les pays « partenaires »⁸⁶ ont été adjoints à participer – passivement – à la structure du Groupe de travail du CAD pour l'efficacité de l'aide⁸⁷ dans les phases dites d'« études diagnostics »⁸⁸ et de « mise en application » des principes d'efficacité préétablies afin d'en évaluer le suivi et d'en apprécier les effets sur le terrain par le biais de « projets pilotes ». Néanmoins, 48 des 62 pays qui sont éligibles aux prêts de l'Association internationale de développement (AID) sont signataires de la Déclaration. (Banque mondiale 2007) Toujours est-il que selon l'OCDE « [l]a Déclaration de Paris marque un degré d'accord sans précédent et une volonté plus forte que jamais de réformer l'aide pour qu'elle

⁸⁶ Terme désormais préféré pour désigner les pays « récipiendaires » ou « bénéficiaires » dont on prétend vouloir (re)fonder la relation de coopération au développement vers une approche qui s'appuie sur le partenariat, donc en principe, l'égalité des parties.

⁸⁷ Suite au Consensus de Monterrey en mars 2002 où les bailleurs se sont engagés à œuvrer au renforcement des progrès vers les ODM et de promouvoir un « partenariat » mondial pour le développement par le biais, entre autres, de l'alignement de leur aide sur les SRP des pays en « développement », l'harmonisation de leur procédures, du soutien à l'« appropriation » des pays récipiendaires, du déliement de l'aide tel que convenu en 2001 par la Recommandation du CAD, etc. le CAD de l'OCDE crée l'année suivante, en 2003, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF). Il remplace le Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs constitué en décembre 2000 dont la mission était de « [...] définir une série de bonnes pratiques qui permettent aux donateurs d'améliorer leurs procédures opérationnelles en vue de laisser davantage l'initiative aux pays partenaires. [...] le Groupe a également fait place au souci d'accroître l'efficacité générale de l'aide et de réduire les coûts imposés, aux bénéficiaires comme aux donateurs, par la gestion de l'aide au développement. » (OCDE 2003 : 59) Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide qui le succède est un organe subsidiaire du CAD où y sont représentés les membres du CAD et les observateurs permanents (Banque mondiale, PNUD et FMI) et où y sont associés quelques pays récipiendaires. Il a pour mandat actuel « [...] de promouvoir, faciliter et suivre la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide [...] au sein de quatre activités conjointes : du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; de la gestion des finances publiques ; de la passation des marchés ; de la gestion axée sur les résultats de développement. » (OCDE 2007c : 123)

⁸⁸ Par exemple, suite à son rapport de 1996, le CAD de l'OCDE a sélectionné le Mali comme pays pilote pour effectuer une étude diagnostic sur l'efficacité de l'aide internationale. (Damon et al. 1999)

contribue de manière plus efficace à faire reculer la pauvreté dans le monde. » (OCDE 2006e : 58). Aussi, l'OCDE affirme que les principes de la Déclaration de Paris et les « bonnes pratiques » en matière de coopération pour le développement se fondent sur des « enseignements tirés de l'expérience » et qu'ils font désormais « consensus » auprès de la communauté du développement. (OCDE 2006a)

À travers ces initiatives destinées notamment à améliorer l'efficacité de l'aide, il est désormais impératif d'essayer de comprendre ce que signifient tous ces « engagements de partenariat » que certains bailleurs et bénéficiaires ont entérinés en 2005 lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris⁸⁹. Étant donné qu'à titre d'illustration, nous avons retenu l'appropriation, nous développerons davantage ce principe et traiterons ici que sommairement des trois autres principes de la Déclaration. Aussi, puisque le précepte d'« appropriation » se place au centre du dispositif de l'efficacité de l'aide, nous serons un peu plus exhaustif quant à son appréciation par les bailleurs avec les examens de suivi.

2.2.1 L'« appropriation » : une stratégie « nationale » de développement, téléguidage et autocontrainte

En vertu de la Déclaration de Paris, l'« appropriation » est placée au sommet de la « pyramide de l'efficacité de l'aide » où on invite « les pays partenaires [à] exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ». (DP 2005 : 4) Ce principe d'« appropriation » corrobore la position adoptée à Monterrey lors de la Conférence sur le financement du développement où on déclare que

[I]es partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposent sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement et, dans ce cadre, des politiques saines et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont nécessaires pour garantir l'efficacité de l'APD. (Nations Unies 2002b § 40)

Selon l'OCDE

[...] l'expérience montre que l'aide est d'autant plus efficace lorsqu'elle vient appuyer les efforts de développement des pays partenaires eux-mêmes et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle

⁸⁹ Le Forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide lors duquel a été adoptée la Déclaration de Paris a été coparrainé par l'OCDE, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement.

perd en efficacité lorsque les politiques suivies sont imposées par les donateurs. (Notre emphase) (OCDE 2007c : 62)

Les bailleurs reconnaissent que des politiques imposées de l'extérieur, comme cela a été le cas avec entre autres, l'ajustement structurel, aboutiraient inévitablement par un échec. Selon eux, « [l']importance de l'appropriation par le pays et de sa gestion du point de vue du succès du processus de changement est maintenant universellement reconnue [et elle s'exprime] dans toutes les stratégies vedettes de lutte contre la pauvreté qui définissent de plus en plus le programme de développement. » (Notre emphase) (OCDE et Banque mondiale 2005a : 29) En 2005, la Banque mondiale définit 17 « bonnes pratiques » pour évaluer l'« appropriation » par le pays. Elles sont regroupées sous 6 facteurs qui ont un effet notable sur l'« appropriation »⁹⁰ (Banque mondiale 2005c) et selon la Banque, quand ces pratiques sont présentes chez les bénéficiaires, elle observe une « appropriation » renforcée du dit pays c'est-à-dire une institutionnalisation du processus des SRP⁹¹. (Banque mondiale 2005c)

L'« appropriation » constituerait alors l'ingrédient clé à l'efficacité de l'aide (Banque mondiale 2001 : 193) et une condition indispensable au développement. Puisqu'il est désormais généralement admis qu'il doit souscrire aux réformes et programmes de développement, le pays bénéficiaire s'engage, à l'issue d'un « vaste processus de consultation », à « s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement » – lire entre autres la stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) (DP 2005 : 4 note 2) –, à rendre ces stratégies⁹² en « programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités » et de les articuler à un cadre de dépenses à moyen terme

⁹⁰ Ces 6 facteurs sont : « [...] *leadership within and participation across the executive; role and impact of national institutions; government-stakeholder dialogue; role and impact of internal partners; role and impact of external partners; and political and economic shocks.* » (Banque mondiale 2005c : 4)

⁹¹ Selon la Banque, cette grille s'avère utile à plusieurs égards; à poser le diagnostic et repérer où les problèmes se logent; aider les gouvernements central et local, les parlementaires et les OSC à déceler les forces et faiblesses pour réajuster la stratégie de développement et contribuer à aider les organismes de développement à comprendre et favoriser l'« appropriation » par le pays du SRP. (Banque mondiale 2005 : i)

⁹² L'OCDE et la Banque mondiale dans un document conjoint révèlent que « les stratégies nationales et les initiatives expressément prises par les donateurs pour en faire le socle d'un partenariat, sont bien antérieures aux SLP aussi bien dans les pays à faible revenu que dans les autres pays en développement [...] ». (Notre emphase) (OCDE et Banque mondiale 2005 : 85 note 12) Elles mentionnent par exemple les documents suivants : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* (OCDE 1996), les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* (OCDE 2001) et le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale.

(CDMT)⁹³ et un budget annuel. (DP 2005 § 14) Aussi, le récipiendaire, en concertation avec les bailleurs, la participation de la société civile et du secteur privé, est tenu d'« assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et d'autres ressources affectées au développement ». (DP 2005 § 14) En contrepartie, les bailleurs s'engagent d'une part à « respecter le rôle prédominant des pays partenaires » et d'autre part à renforcer les capacités des récipiendaires à assumer ce rôle. (DP 2005 § 15)

La Déclaration retient comme indicateur de progrès que « les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelle »⁹⁴ sous la forme entre autres de SLP et pour objectif-cible qu'au moins 75% d'entre eux poursuivent ces stratégies de développement en 2010. (DP 2005 : 11) L'évaluation retenue pour observer les progrès de ce précepte d'« appropriation » et d'en obtenir la mesure se fonde sur l'appréciation quantitative effectuée par la Banque mondiale dans son *CDF Progress Report : Enabling Country Capacity to Achieve Results*⁹⁵ (Banque mondiale 2005b) où sur 20 indicateurs, 5 d'entre eux servent à apprécier la valeur opérationnelle de la stratégie de développement.⁹⁶ (OCDE et Banque mondiale 2005c : 8) Une évaluation qualitative

⁹³ Plus souvent utilisé par son acronyme en anglais MTEF pour *medium-term expenditure framework*.

⁹⁴ « Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels. » (DP 2005 : 11)

⁹⁵ « *The Comprehensive Development Framework (CDF) assessment is based on the analysis of 20 indicators and draws on a range of sources of information, including: country-specific long-term vision statements, Consultative Group and Roundtable meeting documents, PRSs and associated progress reports, PRS reviews or case studies prepared by the World Bank and by others, loan and grant documents, the 2004 OECD-DAC survey on Harmonisation and Alignment, and the assistance strategies of the main development agencies active in each country. This work was then supplemented with interviews and written comments from World Bank country staff, and written responses to a questionnaire sent to the heads of other key development assistance agencies active in each of the countries.* » (OCDE et Banque mondiale 2005c : 9) Quelques réserves ont été émises par certains bailleurs au sein du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide notamment sur la méthodologie employée par le CDI de la Banque mondiale. L'entente additionnel stipule que « [...] *the World Bank would be asked to take account of concerns expressed by members on the Comprehensive Development Framework (CDF) methodology for assessing national development strategies and in particular, on the need for the CDF assessment to consult partner countries. Members also suggested that the assessment criteria should give priority to such issues as: (i) participation of stakeholders to national development strategies (NDS), (ii) linkages to the Millennium Development Goals (MDGs) and (iii) clear relationship between the NDS and medium-term budgets.* »

⁹⁶ « Vision cohérente à long terme; stratégie à moyen terme dérivée de la vision; objectifs de développement spécifiques au pays; stratégie globale, équilibrée et consécutive; capacité et ressources pour la mise en œuvre » (Banque mondiale 2005b) Nous tenons à mentionner que les 20 indicateurs du *CDF Progress Report* sont divisés selon les 4 piliers du CDI soit : la vision globale à long terme, l'appropriation par le pays, le partenariat piloté par le pays et la priorité donnée aux résultats. On peut s'attendre à ce que les critères retenus pour l'évaluation du principe d'« appropriation » de la Déclaration de Paris soient ceux analogues au CDI, mais les

est également prévue, assurée aussi par la Banque mondiale avec ce que l'OCDE dénomme la Revue de l'efficacité de l'aide. (OCDE 2007c) Plus précisément le rapport qui fait office d'évaluation de mi-parcours de la Déclaration de Paris s'intitule *Result-based National Development Strategies : Assessment and Challenges Ahead*. (Banque mondiale 2007)

En postulant que des politiques définies localement allaient susciter une meilleure adhésion des politiques et réformes, leur succès résiderait alors dans une adhésion plus large, une « coalition de réformateurs ». (Banque mondiale 1997) Rapidement cette idée d'« appropriation » se diffuse et est accueillie par plusieurs autres bailleurs, observateurs et praticiens⁹⁷. (ACDI 2002) D'ailleurs, avec l'établissement d'un partenariat qui lui est nécessaire, le CAD de l'OCDE fait de l'« appropriation » un élément fondamental de ses « lignes directrices » à l'intention de ses membres pour appuyer la « lutte contre la pauvreté ». Le Comité avance que

[l]'appropriation nationale, régionale et locale des stratégies, politiques et priorités de développement est essentielle.[...] Aucun progrès n'est possible si les principales parties prenantes aux niveaux national et local ne souscrivent pas aux réformes économiques et politiques nécessaires. C'est pourquoi il est primordial que l'ensemble des acteurs du pays partenaire [...] s'approprient les mesures et programmes[...]. (OCDE/CAD 2001 : 65)

D'après la vision promue par la Déclaration de Paris, l'« appropriation » par le récipiendaire est l'« idée maîtresse » de l'efficacité de l'aide puisque « [...] l'efficacité de l'aide est à son comble lorsqu'elle soutient les politiques économiques, sociales et environnementales des pays partenaires. » (OCDE 2009b : 31) Il va sans dire que le gouvernement récipiendaire est le principal responsable pour renforcer l'« appropriation » de son processus de développement. Toutefois, on reconnaît que l'interdépendance des engagements de partenariat fait qu'un principe comme l'« appropriation » dépend largement des pratiques des bailleurs. (OCDE 2007d : 17)

bailleurs du GT-EFF qui ont définis la matrice d'évaluation - le cadre de référence et les cibles desquels sont évalués les objectifs - ont opté pour les critères sous le pilier de la « vision globale à long terme ». Les critères d'« appropriation par le pays » du CDI ne font pas partie de la matrice d'évaluation de l'« appropriation » de la Déclaration de Paris. Par ailleurs, les notes de « performance » s'échelonnent de « A » à « E » où « A » représente la « meilleure » note qui correspond à une stratégie nationale qui répond substantiellement aux bonnes pratiques, « B » la stratégie rejoint les bonnes pratiques et « E » la note la plus faible. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 8)

⁹⁷ Quoique présentée sous une forme altérée, une certaine « société civile » se rallie à l'« appropriation » – dont on peut même leur attribuer une partie de la « paternité » du concept repris par la suite, comme plusieurs autres notions dans le domaine du développement d'ailleurs (ex. développement durable), par la communauté des bailleurs et ses chercheurs – à laquelle on ajoute une série d'épithètes pour se dissocier du discours dominant énoncé par les bailleurs (ex. locale, démocratique, etc.). Cette forme de « résistance » si on peut la définir ainsi dans le danger de confondre les notions véhiculées des uns avec celles des autres et légitimer au lieu de décrier la pratique visée.

Ainsi, pour que l'« appropriation » soit effective, les bailleurs doivent soutenir les politiques et programmes des récipiendaires et les récipiendaires, renforcer leurs processus et systèmes de gestion des ressources – internes et externes – de développement pour que l'alignement soit praticable. (OCDE 2009b) L'interdépendance des principes, d'« appropriation » et d'alignement particulièrement, fait que sans une stratégie de développement qualifiée d'« opérationnelle » ou des systèmes nationaux « consolidés », la pyramide des réformes s'écroule !

Deux dimensions reliées sous-tendent l'« appropriation » : piloter le processus de développement et coordonner l'aide au développement. La première est définie en termes de « valeur opérationnelle » de la stratégie de développement et la seconde de capacité de coordination des interventions d'aide. Une stratégie de développement dite opérationnelle suppose trois éléments fondamentaux ou critères de performances : un cadre stratégique unifié ; une hiérarchisation des priorités ; et un raccordement de la stratégie de développement au budget national. (Banque mondiale 2007 ; OCDE 2009b) Dans son examen de suivi de ce principe, *Result-Based National Development Strategies*, la Banque mondiale note que ceux qui ont le plus progressé sont les récipiendaires qui en étaient à leur SRP de seconde génération à l'instar de la Tanzanie, de l'Ouganda et de la Zambie. (Banque mondiale 2007 : 10-11) Elle ajoute que les récipiendaires qui en sont à leur deuxième SRP se démarquent des autres puisqu'ils sont parvenus à consolider leur SRP et l'ont intégrée dans leur processus de décision national et en ont fait le cadre unique de référence de la planification du développement conformément au critère d'un « cadre stratégique unifié ». (Banque mondiale 2007)

Though many of the first PRSs were undertaken separately from traditional constitutionally or legally-mandated national development strategies or plans, governments in several countries have now generated single national development strategies, derived from a long-term vision, that integrate previous processes with PRS principles. Such consolidation is a positive first step toward greater prioritization and indicates a substantial increase in country ownership of the medium-term strategies, making the strategies much more likely to be implemented and sustained. (Banque mondiale 2007: 15)

À l'inverse, les gouvernements récipiendaires qui en sont à leur premier SRP (ou SRP intérimaire), et qui du point de vue du rapport de la Banque mondiale font figure de piètres « élèves », la mettent en œuvre en parallèle à d'autres plans stratégiques de développement – nationaux ou non suite notamment à une exigence des bailleurs « [...]traditional, legal, or constitutionally mandated national development strategy or, in the case of European countries, an EU Action Plan[...] ». (Banque mondiale 2007 : A22) Cette multiplicité des cadres stratégiques crée confusion, duplication et concurrence entre les diverses priorités des

récipiendaires. D'ailleurs, la hiérarchisation des priorités s'est avérée plus réussie chez les récipiendaires à l'instar du Burkina Faso, du Ghana ou de l'Éthiopie qui ont un cadre stratégique unifié. (Banque mondiale 2007 : A24) L'opérationnalité de la SRP est renforcée quand elle est fusionnée aux autres stratégies nationales de développement pour n'en former qu'une (Banque mondiale 2005c : 11) Ceci requière l'impulsion (*leadership*) des hautes instances gouvernementales (ministères des finances et de la planification) et en étroite collaboration, les bailleurs doivent de leur côté favoriser les efforts de consolidation. (Banque mondiale 2007 : 15) Les bailleurs sont d'ailleurs appelés à renforcer les capacités des administrations locales et ministères techniques, de la société civile et du secteur privé des récipiendaires tout en favorisant les capacités de coordination de l'administration centrale et encourager entre autres l'éclosion d'un « [...] débat et l'émergence de contre-pouvoirs renforcés entre l'exécutif et le législatif. » (Banque mondiale 2005b : xxx) Sur 43 pays mis en examen, douze ou 28%⁹⁸ – Bhoutan, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Madagascar, Nicaragua, Rwanda, Tanzanie, Ouganda, Vietnam, Yémen, and Zambie – ont une stratégie qui peut servir de cadre de référence pour définir les grandes orientations des décideurs politiques et sur lesquelles les bailleurs de fonds peuvent s'aligner. (Banque mondiale 2007 : A22)

L'examen de la Banque mondiale et l'Enquête 2008 notent que les récipiendaires se heurtent à plus de difficultés face au critère qui lie la stratégie aux ressources par le biais du budget national, notamment avec un CDMT⁹⁹. (Banque mondiale 2007 ; OCDE 2009b) Cet indicateur apprécierait l'opérationnalité véritable de la stratégie de développement, car il permet de traduire les intentions en actions. Ce critère représenterait donc le cœur de l'« appropriation ». Quoiqu'encore imparfaits, seuls quatre récipiendaires (Rwanda, Tanzanie, Ouganda, et Zambie) ont établi ce lien stratégique entre la stratégie et le budget. Bien que la majorité – une trentaine –

⁹⁸ La Banque mondiale met en examen 62 pays, mais ne retient que ceux qui obtiennent une note supérieure à 3.2 sur l'échelle de l'ÉPIN donc 43 pays. L'Enquête de suivi 2008 de l'OCDE considère 55 pays dans son bilan. Il n'est pas très claire quelle évaluation sera considérée pour estimer les progrès à l'aune de l'objectif-cible de 75% d'ici 2010 pour l'« appropriation ».

⁹⁹ Un CDMT informe sur les ressources qui seront allouées aux secteurs stratégiques. L'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris questionne toutefois l'élaboration du CDMT comme moyen pour juger et opérationnaliser la stratégie au regard de la grande complexité de cet instrument. (OCDE 2009b) Les administrations des récipiendaires ont eu de la difficulté à le maîtriser et de meilleurs résultats ont été obtenus avec des instruments plus simples dans des pays à revenu intermédiaire. D'ailleurs, elle fait remarquer que des études récentes de la Banque notamment le remettent en question. Le rapport rappelle qu'« il convient de se concentrer sur la fin, et non sur les moyens. » (OCDE 2009b : 33)

prenne des moyens en direction de ce raccordement, le lien entre le processus de planification et la budgétisation demeure ténu. (Banque mondiale 2007 : A25) La Banque admet que la réallocation des ressources propres au raccordement de la stratégie au budget national n'est pas seulement un défi technique, mais représente davantage un enjeu politique suscitant des litiges. (Banque mondiale 2007) Ainsi, la plupart pêcheraient par leur manque de volonté politique à la mettre en œuvre. Face à cet enjeu de taille, les autres critères – un cadre stratégique unifié et la hiérarchisation des priorités – deviennent alors préalables pour favoriser la concertation entre le gouvernement récipiendaire et les bailleurs. Aussi, ces derniers sont appelés à fournir une aide technique pour l'élaboration du CDMT dans lequel l'aide, allouée sous forme d'approches sectorielles (SWAps) et de soutien budgétaire, s'inscrira et à fournir des informations fiables et en temps voulu sur leurs contributions. (Banque mondiale 2007 : 19-20) Cependant, l'élaboration d'un CDMT – et son corollaire, un cadre fiscal à moyen terme (CFMT) –, est conditionnelle au renforcement par le récipiendaire de ses systèmes nationaux, notamment ses systèmes de gestion des finances publiques, ce qui sous-entend donc un ensemble de réformes. (Banque mondiale 2007 : 19) Dans un document intitulé *Liaison entre la SRP et les budgets nationaux* du Groupe pour la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale, on affirme qu'une des leçons tirées de l'expérience « [...] démontre que les processus de réforme budgétaire couronnés de succès procèdent de manière progressive, par une approche intégrée qui met en liaison les améliorations à la gestion des finances publiques, d'une part, et la réforme plus générale de la fonction publique, d'autre part. » (Banque mondiale 2008 : 3)

Même si plusieurs récipiendaires ont accompli des progrès quant à la qualité de leur SRP¹⁰⁰, la progression vers l'objectif-cible – qu'au moins 75% des récipiendaires aient des stratégies de développement opérationnelles – est lente et inégale en considérant lors de la dernière évaluation que seulement « [...] 13%, ont « pour l'essentiel établi » une stratégie de développement opérationnelle [...] ». (OCDE 2009a : 43) Au regard des difficultés rencontrées, il n'est pas sans rapport de préciser que l'« appropriation » est tout récemment reconnue comme le précepte le plus politique de la Déclaration de Paris. Cela fait suite selon le *Rapport d'étape de la Déclaration à l'« [...]élargissement progressif de la conception que se font les protagonistes de*

¹⁰⁰ L'Enquête 2008 observe que « [e]ntre 2005 et 2007, 10 pays ont amélioré leurs résultats et sont passés de la note D à la note C, ou de la note C à la note B. Quatre pays (Ouganda, Rwanda, Tanzanie et Vietnam) ont conservé la note B, 19 pays la note C, cinq pays la note D et seulement deux pays ont rétrogradé. » (OCDE 2009b : 34)

l'appropriation, qui ajoute de nouveaux axes au programme d'action dans le domaine de la gouvernance. » (OCDE 2009a : 14) Mais, ajoutons aussi la nature essentiellement politique de ce principe dit d'efficacité. Politique à plusieurs points de vue, au sein du gouvernement et de la société du bénéficiaire d'une part, mais aussi entre le bénéficiaire et les bailleurs. Un changement de rapport de force dans la relation d'aide requiert selon l'OCDE une collaboration plus étroite entre les diverses « parties prenantes » notamment les gouvernements locaux auxquels seront aussi associées les organisations de la société civile (OSC) et le secteur privé. (OCDE 2009a : 14) Une stratégie de décentralisation que la communauté des bailleurs tente d'implanter depuis l'« ère de la gouvernance ». Cette reconnaissance du politique fait suite au bilan de mi-parcours du précepte d'« appropriation » plutôt décevant de l'*Enquête 2008* (OCDE 2009b), mais aussi aux pressions des OSC.¹⁰¹ Ces derniers, sans représenter un bloc monolithique, déploraient entre autres leur exclusion dans la conception première de l'« appropriation » aux lendemains de la Déclaration de Paris en tant qu'acteur du développement qui mettait davantage l'emphase sur la relation gouvernement à gouvernement et s'efforcent de promouvoir une idée plus large de l'« appropriation », moins technique. (Coordination Sud 2005) À Accra, bailleurs et bénéficiaires reconnaissent le rôle déterminant des OSC pour l'efficacité de l'aide et le développement. (PPA 2008)

Si l'*Enquête 2008* félicite la clarté des critères liés à l'examen effectué par la Banque mondiale, la signification de ce que peut représenter l'« appropriation » à travers cette évaluation s'avère plutôt étroite. (OCDE 2009b : 33) Dans une perspective plus globale de l'« appropriation », son appréciation doit intégrer sa dimension fondamentalement politique. L'OCDE admet que « [...] l'appropriation repose sur des fondements politiques » (OCDE 2009b : 33) et par conséquent, elle ne peut se réduire à une vision essentiellement technique du principe. De plus en plus, il est admis que l'évaluation de l'« appropriation » nécessitera une approche davantage axée sous

¹⁰¹ Suite aux multiples pressions des OSC aux lendemains de la Déclaration de Paris en 2005, une sous-structure du GT-EFF est fondée en 2007 à l'initiative du Canada, le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (GC-SC). D'ailleurs, un Forum international sur la société civile et l'efficacité de l'aide a eu lieu à Gatineau au Canada en février 2008. « Le rôle du GC-SC n'était pas de parler au nom des OSC, [...] mais plutôt de leur assurer une place à la table de consultation. Il s'agissait également d'élargir la conception du programme d'action sur l'efficacité de l'aide en faisant une place aux OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière et en tant que donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide. » (Notre emphase) (OCDE 2009d : 13) Outre leur reconnaissance en tant qu'acteurs du développement, une partie des recommandations des OSC visaient l'interprétation même des principes de la Déclaration de Paris. Toutefois l'OCDE considère que « [...] la Déclaration de Paris ne s'attarde pas à ces principes, et insiste plutôt sur leur application en vue d'améliorer les relations entre les donateurs et les organismes centraux des gouvernements. » (OCDE 2009d : 15) Ces demandes ne seront pas considérées à l'ordre du jour. À l'« appropriation », les OSC préfèrent l'« appropriation démocratique » ou l'« appropriation locale ».

l'angle de l'économie politique afin de déceler les éléments qui participent aux succès comme aux obstacles du principe, notamment par le biais d'évaluations de la « gouvernance ». (OCDE 2009a :44) C'est de l'efficacité même de la SRP comme référent pour l'« appropriation » et son évaluation qui est en jeu.

En outre, il convient alors que les gouvernements récipiendaires doivent désormais répondre autant à leurs parlements et citoyens de leurs politiques et stratégies de développement qu'aux bailleurs de fonds. Comme le souligne ce passage, « [u]n programme d'aide piloté par les donateurs amoindrit la responsabilité des gouvernements locaux vis-à-vis de leurs concitoyens et des élus.[...], les citoyens cessent d'exiger de leur gouvernement[...], mais se tournent plutôt vers les donateurs. » (OCDE et Nations Unies 2008 : 7) Il s'agit à travers l'« appropriation » de créer une demande interne pour l'aide (« *demand-driven* ») et le processus de développement tout en favorisant un accroissement de la responsabilisation des récipiendaires de ses propres initiatives de développement, car « [l]'aide est plus efficace lorsque les pays partenaires exercent une souveraineté ferme et effective sur leurs politiques et stratégies de développement. » (OCDE 2006e : 61)

2.2.2 L'« alignement » : des stratégies « nationales » prédéfinies... une marge de manœuvre restreinte

Alors que l'« appropriation » peut être considérée comme la charnière centrale de l'armature de la Déclaration de Paris, l'alignement représenterait la pièce maîtresse du « partenariat » à instaurer. Ce principe fait suite à la reconnaissance à Rome en 2003 que

[...] la totalité et la vaste gamme de conditionnalités et procédures mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement sont à l'origine de coûts de transactions non productifs pour les pays partenaires, et concourent à réduire davantage leurs capacités. De même, [...] les pratiques des bailleurs de fonds ne s'intègrent pas toujours bien dans leurs [les pays partenaires] priorités et systèmes nationaux de développement, notamment leurs cycles de planification du budget, des programmes et des projets, et leurs systèmes de gestion financière et des dépenses publiques. (Déclaration de Rome 2003 § 2)

Plusieurs engagements ont été pris dans le cadre de la Déclaration de Paris pour remédier à ces problèmes. À lui seul, le principe d'alignement ne comporte pas moins de 6 engagements généraux précisés en 15 engagements « secondaires » sur les 56 de la Déclaration de Paris. Aussi,

7 indicateurs de « performance »¹⁰² sur les 12 que constitue la Déclaration de Paris ont été retenus pour les évaluer. Cependant comme le note l'Enquête 2008, « [s]i la Déclaration de Paris encourage l'utilisation de la totalité des systèmes nationaux, elle ne prévoit un suivi des progrès et ne fixe des objectifs que pour deux d'entre eux : la gestion des finances publiques et la passation des marchés publics. » (OCDE 2009b : 40) Nous présenterons une synthèse de ces engagements sans toutefois prétendre à l'exhaustivité.

Afin de rendre l'aide efficace, la Déclaration préconise que « [l]es donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ». (DP 2005 : 4) L'alignement engage les bailleurs à « faire reposer l'ensemble de leur soutien[...] sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires[...] ». (DP 2005 § 16) On les appelle à utiliser davantage les systèmes nationaux¹⁰³ des bénéficiaires et d'éviter – quand la situation s'y prête – de mettre en place des structures parallèles pour l'administration et la gestion de l'APD, tout en se contraignant à adopter un nombre limité et convenu de conditionnalités issues des stratégies nationales de développement du bénéficiaire. En effet, la Déclaration stipule que pour que les bailleurs s'alignent sur les SLP, ils doivent faire en sorte de « [...] tirer *autant que possible* leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires » et « lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs *dérivés* des stratégies nationales de développement[...] ». (Notre emphase) (DP 2005 § 16) On y précise que tous les bailleurs ne sont pas liés à imposer les mêmes conditionnalités, par contre, elles doivent être « dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables » et toute autre conditionnalité additionnelle nécessite une concertation « étroite avec les autres donateurs et parties prenantes. » (DP 2005 § 16) De ces engagements, la Déclaration prévoit mesurer seulement la dimension en lien avec l'alignement des bailleurs sur les priorités des stratégies

¹⁰² Les sources retenues pour les critères d'évaluation de l'alignement sont essentiellement celles de la Banque mondiale et du FMI (EPIN, questionnaires élaborés par la Banque et analyses du FMI), de l'OCDE/CAD (statistiques sur le déliement de l'aide) et aux « bonnes » pratiques définies conjointement par l'OCDE et la Banque mondiale concernant notamment la passation des marchés. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 5, 10-30)

¹⁰³ Par « systèmes nationaux » la Déclaration de Paris entend « [...] mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation de marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi. » (DP 2005 § 17)

nationales de développement des récipiendaires (indicateur 3)¹⁰⁴, une mesure définie en « pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires » (DP 2005 : 11), l'objectif étant de « réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national » pour tenter d'atteindre au moins un pourcentage 85%. (DP 2005 : 11)

En outre, les bailleurs sont également tenus d'utiliser les systèmes nationaux « consolidés » des récipiendaires. Selon l'Enquête de 2008, « [l'] utilisation des systèmes nationaux permet aux donateurs de contribuer à renforcer l'appropriation locale et les performances des administrations publiques. » (OCDE 2009b : 39) Pour ce faire, le récipiendaire doit au préalable s'engager à poursuivre des études diagnostics et à « consolider » ses systèmes nationaux c'est-à-dire à procéder à la réforme de ses systèmes et structures institutionnelles ce qui permettrait en retour d'actionner un processus de renforcement des capacités, notamment de son administration publique. (DP 2005 § 17 et 20) L'idée est d'induire un « cercle vertueux » où des systèmes nationaux réformés qui gagneraient en crédibilité aux yeux des bailleurs, amèneraient ceux-ci à les utiliser davantage et en retour, l'accroissement de l'utilisation de ces mêmes systèmes par les bailleurs se solderait par leur amélioration. (OCDE 2009a) Selon la Déclaration de Paris, à travers l'alignement, la gestion de l'aide s'y trouverait confiée au récipiendaire ce qui en dernier lieu permettrait d'améliorer ses capacités en matière de gestion des finances publiques, et par le fait même, d'améliorer l'efficacité de l'aide.

Les deux parties s'engagent conjointement à observer avec attention l'évolution des systèmes des récipiendaires par le biais « d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes » dans le cadre d'études diagnostics conjointes et d'un programme de renforcement des capacités piloté par le récipiendaire et. (DP 2005 § 18 et 19) Toutefois, l'indicateur retenu pour cette coresponsabilité n'engage que le récipiendaire. L'indicateur 2 prévu pour mesurer cet engagement conjoint ne vise que la fiabilité des systèmes de passation de marchés et de gestion des finances publiques des récipiendaires « [...] qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif. »¹⁰⁵ (DP 2005 : 11).

¹⁰⁴ La source sur laquelle l'indicateur 3 se fonde est celle d'analyses effectuées par le FMI. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 5-6)

¹⁰⁵ L'objectif est que la moitié des récipiendaires améliorent leur « performance » d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de l'EPIN en ce qui concerne la gestion des finances publiques et, pour la passation des

En outre, les bailleurs s'engagent à « utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. » (DP 2005 § 21) Si la situation rend l'alignement sur ces systèmes difficile, le bailleur est encouragé à adopter des pratiques qui renforcent au lieu d'affaiblir les systèmes et procédures des bénéficiaires en évitant de mettre en place des structures parallèles¹⁰⁶ et de proposer aux bénéficiaires un « nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires. » (DP 2005 § 21) À cet effet, la Déclaration compte assurer le suivi de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passations des marchés d'après le « pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes [...] des pays partenaires qui soit a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif. » (DP 2005 : 11) Les cibles fixées – en pourcentage de bailleurs et d'apports d'APD – dans l'utilisation des systèmes nationaux sont définies suivant la note de performance du bénéficiaire.¹⁰⁷ D'emblée, ces indicateurs initialement prévus pour les bailleurs fixent une « conditionnalité croisée » pour les bénéficiaires, car ces derniers doivent préalablement être jugés comme souscrivant à de « bonnes pratiques » ou mettant en place un programme de réformes pour atteindre ces « bonnes pratiques ».

En revanche, pour que le bailleur puisse utiliser les systèmes du bénéficiaire, ce dernier doit fournir une évaluation fiable sur ses systèmes et procédures nationaux ainsi que mettre en œuvre « [...] des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au

marchés, qu'un tiers d'entre eux progressent d'un degré selon une échelle de performance élaborée conjointement par Banque mondiale et l'OCDE. (DP 2005 : 11, Banque mondiale et OCDE 2005) Concernant celle-ci, l'*Initiative conjointe de Table ronde de l'OCDE/CAD et de la Banque mondiale sur la passation des marchés ainsi que sur l'évaluation des systèmes de passation des marchés et le renforcement des capacités* prévoit un cadre qui comporte 12 indicateurs de performance regroupés sous 4 piliers : cadre législatif et réglementaire ; cadre institutionnel et capacité de gestion ; opérations de passation des marchés et pratiques du marché ; intégrité du système de passation des marchés publics. (OCDE et Banque mondiale 2005a)

¹⁰⁶ L'indicateur 6 prévoit « renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles – Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays » dont la cible est de « réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets. » (DP 2005 : 11)

¹⁰⁷ Il est attendu que tous les bailleurs utilisent les systèmes de finances publiques et qu'ils réduisent l'aide destinée au secteur public qui ne passe pas par les systèmes de gestion des finances publiques du bénéficiaire. Pour les bénéficiaires qui obtiennent une note de 5+ sur l'échelle de l'EPIN, cette réduction est de deux tiers et d'un tiers pour ceux qui obtiennent une note de 3,5 à 4,5 sur la même échelle. Pour l'utilisation des systèmes nationaux de passation de marchés tous les bailleurs devront les utiliser chez les bénéficiaires qui obtiennent une note de A et 90% pour ceux qui obtiennent une note de B. (DP 2005 : 11)

développement [...] » notamment dans le domaine de la gestion publique, « [...] qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités. » (DP 2005 § 20) Bien qu'il n'y ait pas d'indicateur et de cibles convenus, il s'avère que cet engagement du récipiendaire constitue en soi une précondition et doit être honoré pour que le bailleur puisse s'acquitter de ses propres engagements.

Bien qu'antérieure, la Déclaration de 2005 fait du « renforcement des capacités »¹⁰⁸ un élément crucial de paradigme de l'efficacité de l'aide. Principalement, il est un élément fondamental contribuant au principe d'appropriation. (OCDE 2006a; OCDE 2009a) Principal responsable du renforcement de ses propres « capacités de développement »¹⁰⁹, les récipiendaires s'engagent à « intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement [...] » (DP 2005 § 23) et ce, avec le concours des donateurs (DP 2005 § 22 et 24) au moyen de la coopération technique. En effet, le bailleur s'engage à intégrer son soutien en termes d'assistance technique ou financière aux programmes de renforcement des capacités et objectifs définis par le récipiendaire, à utiliser les capacités existantes et à harmoniser l'assistance avec d'autres bailleurs qui interviennent afin de coordonner leurs appuis. (DP 2005 § 24) Conformément à l'indicateur 4, il est entendu que la moitié de l'assistance technique soit intégrée à des dispositifs en conformité avec les stratégies nationales des récipiendaires. Encore faut-il que ces dispositifs coordonnés d'assistance technique ne viennent concurrencer et dédoubler ceux du récipiendaire dans la gestion quotidienne des activités financées par l'APD (DP 2005 § 21),

¹⁰⁸ Notion polysémique et polymorphe et à ce jour aucune définition fait l'unanimité entre les praticiens du développement et bien au de-là de la discipline même du « développement » au sein des sciences sociales. Le « renforcement des capacités » (*capacity building*) fait irruption - avec notamment mais non exclusivement le concours de la Banque mondiale et du CAD/OCDE, concept qu'elles ont d'ailleurs « emprunté » du milieu des ONG de développement - dans le discours tant comme un objectif qu'un moyen du développement au cours des années 1990. L'idée provient du constat des bailleurs et divers autres intervenants en matière de développement qu'on ne peut pas « faire de l'extérieur » et « faire pour autrui » par un simple transfert de modèles ou de connaissances. Dès lors il fallait mobiliser et « renforcer » les « capacités » des récipiendaires vers une « appropriation » qui constitue un des objectifs immédiats. D'ailleurs, avant tout relevant de l'utilitaire, la notion de « renforcement des capacités » fait spécifiquement suite à l'échec relatif du Consensus de Washington et de la nécessité de « renforcer » ou d'« éveiller » une certaine société civile ou des éléments réformateurs au sein des gouvernements récipiendaires. De fait, il s'insère comme une partie intégrante du dispositif du « post-Consensus de Washington » qui intègre aussi l'établissement d'un type de « partenariat », de la « bonne gouvernance », du « *state-building* », etc. Le CAD/OCDE et particulièrement le PNUD travaillent activement sur cette notion qui évolue sans cesse selon les différentes nécessités dans le domaine du développement.

¹⁰⁹ Par « capacités de développement » la Déclaration de Paris entend : « [l]a capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et rendre compte de leurs résultats [...] de l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. » (DP 2005 § 22)

un problème répertorié comme affectant l'efficacité de l'aide notamment par la mise en place d'unité parallèle.

Le Rapport d'étape fait remarquer que le « renforcement des capacités » est « [...] un volet essentiel à l'efficacité de l'aide, qui nécessite, pour être véritablement utile, des initiatives politiques et des actions propres à renforcer aussi bien l'offre que la demande en matière de capacités. » (OCDE 2009a : 57) Responsabilité tant du bailleur – quoique dans une moindre mesure selon la Déclaration car elle fait du récipiendaire le responsable de « premier chef » du renforcement de ses « capacités » – que du récipiendaire, les Rapports de suivi de 2006 et 2008 relèvent cependant la difficulté d'évaluer ces engagements particulièrement à cause d'une absence de compréhension commune, de désaccords sur la méthode et la signification des engagements. L'Enquête 2008 tient à mentionner que les résultats en matière de coordination de la « coopération technique » déterminés par l'indicateur 4 doivent être « interprétés avec prudence » :

[...] les scores relativement élevés par rapport aux objectifs témoignent de la décision prise par certains donateurs d'inclure dans la coopération technique « coordonnée » toute coopération technique convenue en accord avec les autorités, ou toute assistance apportée dans le cadre d'un programme de grande ampleur dirigé par un donneur multilatéral. [...] l'amélioration des niveaux de la coopération technique est apparemment entièrement due à cette nouvelle notification plutôt qu'à des améliorations réelles [...]. (OCDE 2009b : 47)

L'Enquête 2008 fait aussi remarquer que cet engagement tel qu'il est formulé dans la Déclaration de Paris est « [...] une entreprise complexe [où] on ne connaît guère d'exemples d'initiatives prises pour avancer sur ce point, ce qui est d'autant plus préoccupant. » (OCDE 2009b : 47)

Parmi les éléments en lien avec « renforcement des capacités », la Déclaration appelle à renforcer les capacités de gestion des finances publiques (DP 2005 § 25-27) et des systèmes nationaux de passation des marchés (DP 2005 § 28-30). À l'ordre du jour bien avant la Déclaration de Paris (OCDE 2009a), il s'agit de poursuivre les efforts dans ce domaine. Les pays récipiendaires avec le soutien des bailleurs s'engagent alors à « [r]edoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé »; « [p]ublier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget »; et à « [c]onduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques ». (DP 2005 § 25) De leur côté les bailleurs doivent « [f]ournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser en

temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues » et à « [s]e caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparentes des pays partenaires. » (DP 2005 § 26)¹¹⁰ L'un et l'autre s'engagent conjointement à « [h]armoniser les études de diagnostics effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques. » (DP 2005 § 27) Pour que le bénéficiaire puisse améliorer la gestion de ses finances publiques, il doit effectivement savoir les apports d'aide dont il disposera pour planifier ses activités de développement sur un exercice financier donné. On fait toutefois remarquer dans l'Enquête 2006 qu'un bailleur peut honorer son engagement relatif à la prévisibilité de l'aide sur une évaluation particulière, mais que l'indicateur pêche à fournir une appréciation de la prévisibilité de l'aide à long terme. (OCDE 2007d : 33) Le Rapport d'étape révèle aussi que les progrès pour rendre l'aide notamment bilatérale plus prévisible sont plutôt lents même parmi les bailleurs qui respectent les critères de la Déclaration de Paris. (OCDE 2009a : 67)

En termes de renforcement des systèmes de passation des marchés, bailleurs et bénéficiaires s'engagent à « [u]tiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord [élaborées par le CAD/OCDE et la Banque mondiale] pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre » ; à « [e]ngager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme » ; et à « [p]artager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulées [...] » (DP 2005 § 28) Le bénéficiaire pour sa part est appelé « [...] à prendre en main le processus de réforme de passation des marchés » (DP 2005 § 29) et le bailleur à « [r]ecourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées »¹¹¹, et à « adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux

¹¹⁰ Pour cet engagement, il est convenu de recourir à l'indicateur 5 de la Déclaration en lien avec l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés. Toutefois, la Déclaration prévoit pour la prévisibilité de l'aide de « réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu » (DP 2005 : 12) défini par l'indicateur 7 analysé par la Banque mondiale avec des données fournies par le FMI. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 28)

¹¹¹ Pour cet engagement, la Déclaration compte aussi faire appel à l'indicateur 5 pour apprécier son cheminement. (Voir supra)

normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donateurs ne les utilisent pas. » (DP 2005 § 30)

Au lendemain de la Déclaration de Paris, de « bonnes pratiques » ont été établies par les bailleurs concernant le « renforcement des capacités » (OCDE 2006a) d'une manière plus générale, mais aussi plus spécifiquement celles concernant la gestion des finances publiques (OCDE 2006b) et la passation des marchés (OCDE et Banque mondiale 2005a). Selon ces documents, le « renforcement des capacités » énoncé dans la Déclaration fait l'objet d'un nouveau consensus où on stipule qu'il est « [...] un processus nécessairement endogène, conduit vigoureusement par le pays concerné auquel les donateurs apportent un soutien. » (OCDE 2006a : 7) Elles sont destinées à encadrer la pratique des bailleurs dans leurs interventions et circonscrire le « renforcement des capacités » dans un cadre conceptuel et analytique prédéfini. Dans une publication de l'OCDE sur le « renforcement des capacités » on y précise que les capacités sont fondamentales « [...] en raison de leur lien avec la *performance* des systèmes nationaux, [...] à la fourniture de biens et de services de bases et à l'instauration d'un environnement réglementaire et d'un cadre d'actions propices au développement. » (OCDE 2006a : 14) Tout comme l'idée qui sous-tend l'« efficacité de l'aide », l'enjeu est d'engendrer les conditions indispensables au regard de cette « performance ». Sans trop nous y attarder,¹¹² on y observe que l'attention est portée au « renforcement des capacités » du secteur public des bénéficiaires pour améliorer, entre autres, le climat d'investissement et la fourniture de services publics. Il s'agit aussi d'offrir un soutien qui renforcera à son tour les « parties prenantes », dont le secteur privé, à « renforcer » leurs propres capacités.

Bien que des progrès aient été observés en termes de qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques – entre autres les volets du processus budgétaire du

¹¹² Nous n'avons pas l'espace pour présenter dans le détail, mais il serait intéressant d'examiner ces « bonnes pratiques » où il est question des « enseignements tirés de l'expérience » qui ont été retenus pour fonder ces « bonnes pratiques » en matière de « renforcement des capacités ». En quoi se différencient-elles de l'examen critique de la coopération technique pour renforcer les « capacités » au cours de la décennie 1990 effectuée par le PNUD ? (Berg et UNDP : 1993) Brièvement, nous avons noté que l'OCDE recommande à ses membres quatre étapes : une compréhension plus approfondie du contexte national et international en faisant une plus grande place à l'analyse d'économie politique avant d'intervenir au titre de « renforcement des capacités » afin d'adopter des « [...] approches qui soient le *mieux adaptées possible* à la situation[...] » ; recenser et soutenir les moteurs d'un changement approprié localement ; assurer un soutien ; tirer des enseignements de l'expérience et les partager. (OCDE 2006a : 23) Loin de représenter un « problème technique » comme autrefois, il est désormais reconnu qu'« [u]ne attention insuffisante était accordée au contexte politique et social général [...] pour renforcer les capacités. » (OCDE 2006a : 17)

réciendaire –, cette amélioration ne semble pas être suivie d'une utilisation accrue de ces systèmes par les bailleurs. (OCDE 2009a; OCDE 2009b) La Déclaration – ou l'agenda de l'efficacité de l'aide – repose sur la prémisse qu'une « amélioration » des institutions et systèmes nationaux des réciendaire se poursuivrait quasi systématiquement par une utilisation de ceux-ci par les bailleurs ce qui entrainerait par le fait même, un « renforcement des capacités » du secteur public du réciendaire. Or, les Rapports de suivi observent que ce schéma ne se produit pas obligatoirement, malgré des « réformes menées à terme avec succès[...] la qualité n'est pas le seul facteur à influencer sur les décisions des donateurs relatives à l'utilisation des systèmes nationaux[...] »¹¹³ (OCDE 2009b : 44)

Finalement, à travers le principe d'alignement, le bailleur s'engage à poursuivre ses efforts en matière de déliement de l'APD octroyée aux pays les moins avancés (PMA) (DP 2005 § 31) en s'appuyant notamment sur la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide. Cette recommandation prévoit entre autres de délier la totalité de l'APD financière aux PMA et aux PPTE qui n'entrent pas dans le groupe des PMA¹¹⁴, exception faite de la coopération technique et de l'aide alimentaire¹¹⁵, des interventions effectuées par l'entremise des « ONG » et des frais d'administration des agences de développement. (OCDE 2008d) Aucune cible spécifique n'est prévue dans la Déclaration de Paris, cependant elle encourage les bailleurs à « poursuivre les progrès » en matière de déliement d'APD. (DP 2005 : 12) Cette libéralisation des marchés financés par l'APD est reconnue par le CAD comme un facteur d'efficacité de l'aide car elle réduirait de 15% à 25% les coûts liés à l'acquisition de biens et services (OCDE 2008d : 3) et les charges administratives tant du bailleur que du réciendaire tout en renforçant les capacités du réciendaire (OCDE 2009b : 50). Malgré les résultats encourageants en matière de déliement de l'aide, l'Enquête 2008 nous indique toutefois que les notifications des bailleurs ne sont pas obligatoires. (OCDE 2009b : 51) Une évaluation de la Déclaration de Paris et de la

¹¹³ Parmi ces facteurs l'Enquête 2008 en dénombre 5 : la crédibilité des programmes nationaux de réforme, les décisions des donateurs de financer le soutien budgétaire, les préférences des partenaires, la perception de la corruption et les obstacles juridiques au niveau des pays partenaires et des donateurs. (OCDE 2009b : 44-45)

¹¹⁴ Cette extension du champ d'application de la Recommandation est en vigueur depuis octobre 2008. Selon le Rapport d'étape, 8 pays sont concernés par cette extension : Bolivie, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua et République du Congo. (OCDE 2009a : 82)

¹¹⁵ « La coopération technique pure et l'aide alimentaire ont été exclues du champ d'application de la Recommandation et l'une et l'autre demeurent d'importantes « zones grises » : 30 % et au moins 50 % respectivement de ces catégories d'aide sont encore notifiées comme liées et le degré de liaison d'un pourcentage élevé de ces catégories n'est pas notifié par certains donateurs. » (OCDE 2008d)

Recommandation de 2001 en lien avec le déliement de l'APD – une étude menée par l'*Overseas Development Institute* pour le compte du CAD/OCDE – observe :

[...] un décalage entre la déclaration formelle concernant le déliement de l'aide bilatérale et la pratique effective, ce qui voudrait dire que l'élément de liaison de facto, voulu ou non, n'est pas négligeable [et qu'] après un déliement formel de grande ampleur, le montant de l'aide bilatérale fournie par un donneur reste en étroite corrélation avec la valeur de ses exportations vers les pays examinés [...]. (OCDE 2008d : 4)

La question se pose alors sur les « progrès considérables » observés en matière de déliement de l'APD. Car mentionnons que le Rapport d'étape déplore le manque de données et souligne qu'à l'heure actuelle, il est tout simplement « [...] impossible de déterminer si la proportion de l'aide financière déliée a vraiment augmenté ; en effet, le statut d'une part importante de cette aide n'est tout simplement pas mentionné (50.2% en 2002, et encore 43.9% en 2006. » (OCDE 2009a : 77) Mais souligne-t-il aussi d'une volonté réelle des bailleurs de délier leur APD en mentionnant que certains d'entre eux ont dépassé les visées préétablies en déliant la quasi-totalité de leur aide bilatérale. (OCDE 2009a : 77) En outre, afin d'accroître les progrès en matière d'efficacité de l'aide en lien avec le déliement de l'APD, les Rapports de suivi soulignent toute l'importance de sensibiliser les bailleurs non membres du CAD/OCDE à adopter les normes qu'il a établies à l'intention de ses membres en matière de déliement de l'aide. (OCDE 2009a ; OCDE 2009d : OCDE 2008d)

En réalité, l'« alignement » précède l'« appropriation ». Contrairement à ce que la Déclaration de Paris laisse entendre, ce n'est pas tant l'« appropriation » qui est le pivot central de l'armature de l'efficacité de l'aide, mais plutôt l'« alignement ». En appelant les récipiendaires à adopter une série de réformes préalables à l'alignement des bailleurs sur leurs politiques, programmes et priorités, les récipiendaires sont dans les faits, davantage alignés sur les diktats de leurs créanciers.

2.2.3 L'« harmonisation » : « rationalisation » disciplinaire pour la une mise en œuvre effective des SRP

Officiellement à Monterrey, la « communauté du développement » appelle les bailleurs à redoubler d'efforts pour :

[h]armoniser leurs procédures opérationnelles par rapport aux standards les plus élevés afin de réduire les coûts de transaction et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement

de l'APD, en tenant compte des besoins et des objectifs nationaux de développement sous le contrôle du pays bénéficiaire. (Nations Unies 2002b § 43)

Cet enjeu d'« harmonisation » a donné lieu au Forum de haut niveau sur l'harmonisation à Rome en 2003 où les résolutions de cette rencontre « [...] s'inscrivent dans le contexte d'un important effort international dont le but est d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos institutions [les bailleurs] avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement[...] »¹¹⁶ (Déclaration de Rome 2003) La communauté des bailleurs reconnaît que leurs interventions – fragmentées, dispersées en de nombreux projets et programmes et mal coordonnées – au titre d'APD font peser un lourd fardeau sur les administrations des gouvernements récipiendaires particulièrement les plus dépendants d'entre eux et concours à réduire davantage leurs « capacités ». Ces interventions, multiples et diverses, ont pour conséquences « [...] d'accaparer une part importante des ressources administratives de ces pays, entrave[nt] la prise en charge par les partenaires de leurs propres programmes de développement et les rendent moins aptes à gérer les affaires publiques de façon constructive. » (OCDE 2003a :59) C'est ainsi que dans le prolongement de la Déclaration de Rome, les bailleurs sont appelés à simplifier et harmoniser leurs pratiques et procédures et à coordonner leurs travaux analytiques (études de diagnostic, rapports d'évaluation, notification et missions de suivi, etc.) afin de supprimer le chevauchement et le double emploi. (DP 2005 : 7)

Au terme de la Déclaration de Paris, le principe d'harmonisation incite les bailleurs à entreprendre des « actions [...] mieux harmonisées et plus transparentes », et faire en sorte qu'elles « permettent une plus grande efficacité collective ». (DP 2005 : 7) L'enjeu ici est vraisemblablement de dépasser – jusqu'à un certain point – les avantages liés aux pratiques individuelles des bailleurs – des pratiques guidées par leurs intérêts nationaux – dans l'acheminement de l'APD pour « optimiser » le rendement des divers instruments d'APD par une action collective « cohérente » au bénéfice tant du bailleur que du récipiendaire. Du moins, c'est ce que nous comprenons du point de vue des bailleurs de cette notion d'« efficacité collective ».

¹¹⁶ Il est intéressant de noter que 28 pays récipiendaires – dont 18 d'entre eux ont joué le rôle de pays pilote (OCDE et Banque mondiale 2005b :75) – ont entériné la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, alors que dans le texte, malgré la rhétorique du « partenariat », il transparait toujours une mainmise des bailleurs dans le rapport bailleurs/réceptiendaires mis en évidence par le discours notamment en marquant une opposition entre nous (les bailleurs) et vous (les soi-disant « partenaires » pour désigner les gouvernements récipiendaires). En effet, dans ce passage que nous venons de citer, on devrait comprendre que « nos institutions » se réfèrent tant à celles des bailleurs que des récipiendaires – du moins les 28 récipiendaires.

C'est ainsi que les bailleurs s'engagent ainsi à « [m]ettre en place, *lorsque c'est possible*, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement[...], les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. » (Notre emphase) (DP 2005 § 32) Aussi, ils s'engagent également à « œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions [...] et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi ». (DP 2005 § 32) Afin de mesurer les progrès de ces engagements, les bailleurs sont, dans un premier temps, encouragés à dispenser davantage l'APD par l'intermédiaire de « procédures et dispositifs communs », spécifiquement les approches fondées sur des programmes¹¹⁷, dont l'objectif est de fournir 66% des flux d'APD sous la forme de cette modalité. La Déclaration reconnaît toutefois le bien-fondé selon les circonstances diverses de toutes les modalités d'aide. Elles sont accueillies avec faveur dans la mesure où leur agencement vise l'amélioration de l'efficacité de l'aide et l'optimalité, et en étant propice à l'environnement dans laquelle elles sont destinées. (DP 2005 § 5 ; OCDE 2009a : 88)

Pour favoriser les analyses conjointes les bailleurs se sont fixés les objectifs d'effectuer 40% des missions sur le terrain conjointement de même que 66% des travaux analytiques par pays. (DP 2005 : 12) Les sources d'information pour l'évaluation de ces objectifs sont fondées sur des questionnaires de la Banque mondiale remplis conjointement par les « directeurs-pays » ou « gestionnaires-pays » de l'institution, le bénéficiaire ainsi que les représentants locaux des bailleurs bilatéraux. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 5) Pour l'utilisation de dispositifs communs, il est précisé que le critère d'évaluation tient compte de flux qui sont évidemment octroyés sous forme de programmes, mais aussi des flux d'APD qui contribuent aux approches fondées sur des programmes. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 32) Par exemple, une aide octroyée sous forme de projet peut être comptabilisée comme une approche-programme, si elle contribue de proche ou de loin au SWAp. En ce qui à trait tant aux missions et qu'aux travaux

¹¹⁷ L'approche fondée sur des programmes est définie comme « [...] *a way of engaging in development cooperation based on the principles of co-ordinated support for a locally owned programme of development, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation. Programme based approaches share the following features: (a) leadership by the host country or organisation; (b) a single comprehensive programme and budget framework; (c) a formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; (d) efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation. PBA modalities – include: National support (general budget and balance of payment support). Sector support (budget support at sector level and projects integrated in sectorwide approaches). Other forms of PBAs.* » (OCDE et Banque mondiale 2005c : 32) Sa définition a suscité controverses et confusions lors de l'enquête de 2006 tous n'en n'avaient pas une compréhension commune. À défaut d'une clarification de la définition, les résultats issus des questionnaires en matière d'utilisation d'approches programmes ont été sous-estimés et/ou surestimés. (OCDE 2009b : 54)

analytiques conjoints, les critères d'évaluation retiennent aussi peu que deux bailleurs ou un bailleur œuvrant pour le compte des autres. (OCDE et Banque mondiale 2005c : 34 et 36)

Le principe d'harmonisation prévoit plusieurs autres engagements pour contrer notamment la « fragmentation » de l'aide. La complémentarité et la division du travail invitent les bénéficiaires à formuler des « avis clairs sur les avantages comparatifs des donateurs et sur les moyens de rendre les actions des donateurs complémentaires » et les bailleurs s'engagent en retour à harmoniser leurs procédures et à encourager la coopération déléguée par le biais de bailleurs chefs de file pour l'exécution des projets et programmes (DP 2005 § 33-35) ; bailleurs et bénéficiaires s'engagent conjointement à « réformer les procédures et multiplier[...] les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats[...] » (DP 2005 § 36) ; adapter les principes de la Déclaration dans les États « fragiles » où les bénéficiaires mettent en place des institutions et structures de gouvernance, établissent un dialogue avec les bailleurs à défaut de détenir une stratégie nationale de développement et favorisent la participation d'un large éventail d'acteurs à l'établissement de priorités nationales de développement (DP 2005 § 38), et les bailleurs s'engagent à « harmoniser leurs activités,[...] s'alignent dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale [...] et utiliser au maximum les systèmes nationaux », éviter de nuire au renforcement institutionnel des bénéficiaires par l'établissement de systèmes parallèles ou une rémunération trop élevée au personnel local et utiliser des modalités d'aide opportunes (DP 2005 § 39) ; finalement, bailleurs et bénéficiaires favorisent l'application d'une approche harmonisée en matière d'évaluation environnementale et d'autres domaines transversaux. (DP 2005 § 40-42) Par contre, ces engagements ne sont pas assortis d'indicateurs et d'objectifs-cibles.

En se fondant sur la deuxième Enquête de suivi de la Déclaration de Paris, le Rapport d'étape de l'OCDE souligne que « [l']harmonisation ne poserait pas autant de problèmes si les donateurs pouvaient aligner parfaitement les apports d'aide avec les politiques et les systèmes des pays partenaires ». (OCDE 2009a : 86) Ceci nécessiterait à toute évidence une forte volonté politique à s'engager dans cette direction. Le Rapport révèle donc les difficultés – voire l'impossibilité – de mettre en œuvre un des principes centraux mis de l'avant par la Déclaration de Paris, l'alignement, pour améliorer l'efficacité de l'aide. À défaut d'un alignement exemplaire des bailleurs – un alignement parfait rendrait de toute façon quasi-caduc le principe d'« harmonisation » –, il ajoute pourtant que le principe d'harmonisation viendrait tout de même

renforcer l'efficacité de l'aide. Le même rapport fait aussi remarquer que « [m]ême si l'aide était parfaitement alignée, il faudrait toujours une bonne dose d'harmonisation, et notamment une « défragmentation » et une rationalisation afin de réduire les coûts de transaction, qu'il s'agisse d'aide financière et d'assistance technique, d'analyses ou de missions des donateurs. » (OCDE 2009a : 97) Or, il se trouve que ce principe d'harmonisation tel que présenté dans la Déclaration est consubstantiel à l'« alignement » – tel que décrit plus haut au paragraphe 39 de la Déclaration –, et l'« alignement » à l'« appropriation ». Ceci peut laisser suggérer que toute « avancée » vers une véritable « harmonisation » – ou par extension vers une efficacité de l'aide – sera vaine du fait de l'enchevêtrement des principes de la Déclaration de Paris d'une part, et de la nature essentiellement politique des efforts à faire de la part des parties pour assurer le succès des principes comme le reconnaît, le Rapport d'étape de l'OCDE. (OCDE 2009a)

Plusieurs rapports sur la mise en œuvre de la Déclaration nous indiquent que les résultats sont plutôt mitigés face aux objectifs définis pour le principe d'harmonisation. (OCDE 2009a ; OCDE 2009b ; Wood et al. 2008) De modestes hausses ont été notées en rapport aux objectifs fixés notamment d'utilisation des approches programmes et de missions de bailleurs conjoints. Les résultats sont nettement en deçà des objectifs attendus. Par exemple, les SWAps – considérés comme l'indicateur témoin principal pour le principe d'harmonisation – sont légèrement en hausse de 4% passant de 43% en 2005 à 47% entre 2005 et 2007 alors que la Déclaration de Paris s'est fixée un objectif d'atteindre les deux tiers. Pour leur part, les missions conjoints des bailleurs sont passées de 18% à 21% durant le même intervalle, bien loin des 40% souhaités. (OCDE 2009b : 55-57) D'ailleurs, un rapport de synthèse sur la première phase de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, commandité par le ministère des Affaires étrangères du Danemark constate que si la participation des bénéficiaires est incontournable pour atteindre les objectifs d'harmonisation, il incombe au premier chef aux bailleurs la responsabilité de la mise en œuvre de ses principes. (Wood et al. 2008 : 27) Les auteurs du Rapport de synthèse concluent qu'au final, « [s]i les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale au progrès[...] ». (Wood et al. 2008 : 27) Ils ajoutent aussi que les indicateurs retenus pour l'harmonisation, et ses engagements afférents, sont insuffisants et peu utiles pour effectuer le suivi de leur mise en œuvre. (Wood et al. 2008 : 27) L'Enquête de 2008 note lui aussi plusieurs écueils, entre autres, l'incohérence des définitions

retenues de part et d'autre et le manque d'un réel soutien politique. (OCDE 2009b) Aussi, Wood et al. observent que

[...] les études aussi bien des pays que des donateurs indiquent directement que certaines mesures d'harmonisation et de répartition des tâches peuvent même, sans un niveau élevé d'engagement et d'impulsion nationales, nuire à l'alignement et à l'appropriation par les pays. (Wood et al. 2008 : 28)

Ce principe d'harmonisation sous-entend que les priorités et objectifs d'une multitude de bailleurs doivent être en phase les uns avec les autres ce qui implique un processus de médiation constant entre leurs intérêts divergents et aussi, entre ceux-ci et les bénéficiaires.¹¹⁸ L'agenda de Paris part du principe qu'un processus technique de coordination entre les bailleurs pourra à lui seul cimenter un consensus entre les programmes, politiques et intérêts divergents. En revanche, la question se pose à savoir si cette harmonisation désirée va résister à ce qui a notamment conduit à l'échec relatif de l'ajustement structurel où comme certains l'ont observé les intérêts individuels des bailleurs d'APD d'ordre politique, commercial et/ou géostratégique ont primé et par le fait même, repoussé – ou mis un terme – à la mise en œuvre de réformes prescrites par les IBW. (Banque mondiale 1998 ; Kanbur 2000)

Il ne va sans dire que l'harmonisation comme principe d'efficacité de l'aide fait l'objet de critiques depuis un moment, par exemple, Easterly déplore que l'aide budgétaire retenue comme instrument d'« harmonisation » renforce le « cartel » des bailleurs. (Easterly 2002) Dans cette perspective d'un renforcement du pouvoir des bailleurs, qui d'après nous préexiste aux multiples tractations des protagonistes du développement afin de définir les normes d'une aide efficace, les bénéficiaires peuvent se retrouver au ban de la communauté des bailleurs, en plus de limiter radicalement leurs options en matière de politique de développement. Par ailleurs, un ajournement des versements d'APD¹¹⁹ dans le contexte d'une aide budgétaire générale peut être lourd de conséquences pour les pays très endettés fortement dépendants des ressources extérieures. Pour certains, l'enveloppe budgétaire nationale repose sur des financements extérieurs qui totalisent parfois jusqu'à 45% de leur budget national à l'instar du Mali, du Mozambique, du Burkina Faso, de Madagascar ou de la Tanzanie (CE/EuropeAid 2008 :11) ou

¹¹⁸ Essentiellement décrit en des termes techniques de « mécanismes de coordination », mais qui de toute évidence s'avère un défi politique de taille.

¹¹⁹ Pour des raisons de restrictions budgétaires du côté du bailleur en cas de crises économiques ou de changement de gouvernement, de non respect des réformes auxquelles le bénéficiaire s'est engagée à mettre en œuvre et de leur manque de résultats « satisfaisants » dont les raisons peuvent être très diverses et hors de son contrôle.

même plus en prenant le cas du Niger dont les montants atteignent 50% des dépenses nécessaires au fonctionnement de l'appareil d'État (Banque mondiale : s. d.).

2.2.4 « Gestion axée sur les résultats » : une aide en tranches conditionnelle à l'obtention de résultats

Pendant longtemps l'APD était appréciée à l'aune de la quantité dispensée par les bailleurs et de l'ampleur des moyens mis en œuvre. Depuis l'immixtion de l'idéologie managériale dans les domaines, entre autres, de l'administration publique et du développement, l'évaluation aux moyens d'indicateurs et de cibles, l'estimation des « coûts » des actions, la performance ainsi que l'obtention de résultats « objectifs » et quantifiables sont désormais la norme. D'ailleurs, la Déclaration de Paris – ou les OMD – incarne cette « gestion axée sur les résultats », elle est elle-même construite selon les ornières tracées par la « culture de résultats » en plus d'en faire un de ces préceptes de l'efficacité de l'aide.

Ainsi, la Déclaration propose de « gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ». (DP 2005 § 43) Les bénéficiaires sont tenus de « raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, [et de] s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats ». (DP 2005 § 44) Pour leur part, les bailleurs « doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement » et ils s'engagent à « relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires [et] harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification ». (DP 2005 § 45) Finalement, bailleurs et bénéficiaires s'engagent conjointement à « [u]nir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet. » (DP 2005 § 46) Pour suivre l'évolution de ce principe, seul un indicateur à l'intention du bénéficiaire est retenu par la Déclaration de Paris : celui de réduire d'un tiers le nombre de pays qui ne possèdent pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi. Ils permettent d'une part d'évaluer l'évolution des stratégies nationales de développement et les programmes sectoriels. (DP 2005 : 12) L'Enquête 2006 nous indique que

[1] l'indicateur 11 s'appuie sur les scores figurant dans le Rapport 2005 de la Banque mondiale sur le cadre de développement intégré (CDI) pour évaluer dans quelle mesure la *volonté* des pays partenaires de mettre en place des cadres de performance est transposée dans les faits. (Notre emphase) (OCDE 2007d : 39)

En effet, l'observation des progrès et leur mesure repose sur une analyse qualitative de la Banque mondiale dans le cadre de son *CDF Progress Report* (Banque mondiale 2005b ; OCDE 2007d ; Banque mondiale 2007) qu'elle utilise pour les pays pouvant bénéficier de crédits de l'AID où 3¹²⁰ des 20 critères sont assignés à l'évaluation de cadres d'évaluation des performances (CEP)¹²¹ des stratégies de développement nationales, transparentes et mesurables selon une échelle qui va de « A » à « E ». (OCDE et Banque mondiale 2005c : 38) Les cadres d'évaluation des performances (CEP) sont mieux connus sous son acronyme en anglais PAF pour *Performance Assessment Framework*. C'est un outil à décaissement dit à tranches fixes ou variables, selon le degré d'avancement dans la mise en œuvre du programme de réformes (macroéconomiques, institutionnelles, etc.) du récipiendaire.

Les rapports de suivi confirment à l'unanimité le peu d'avancées dans la mise en œuvre de la « gestion axée sur les résultats en matière de développement » par rapport aux trois premiers principes de la Déclaration de Paris. (Banque mondiale 2007; Wood et al. 2008; OCDE 2009a; OCDE 2009b) Il ressort de l'Enquête 2008 et de l'examen de la Banque mondiale que seul le Mozambique a progressé de « C » à « B » rejoignant l'Ouganda et la Tanzanie qui eux ont conservé la note attribuée de 2005 soit « B » qui correspond à « un CEP largement développé

¹²⁰ « La qualité de l'information liée au processus de développement, l'accès des parties prenantes à l'information en matière de développement et la coordination du suivi et de l'évaluation au niveau national ». (Banque mondiale 2005b)

¹²¹ Les CEP sont utilisés entre autres par les IBW dans le cadre des Crédits d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP) de la Banque mondiale ainsi que les Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI et auxquels d'autres bailleurs à l'instar de l'Union européenne et de la BAD se sont joints pour se coordonner autour d'un certain nombre de conditions (préalables ou de performance) à l'attention du récipiendaire. Dérivé du DRSP, tout comme le CDMT, le CEP n'est cependant pas soumis au processus nationaux (parlement, corps législatif) comme l'est en principe le budget national. (Bissio 2007) Ceci pose donc la question de la légitimité de cette approche par résultats (*result-approach*). Outil de « dialogue » de politiques et de surveillance des « performances », le CEP est selon la Commission économique pour l'Afrique (CEA) devenu le principal instrument de coordination de la conditionnalité et serait de plus en plus utilisé avec le recours grandissant des bailleurs à l'aide budgétaire. (CEA 2006 : 10) Cette modalité aurait selon la CEA le défaut d'une augmentation de la conditionnalité politique qui est par conséquent, intrusif et imprévisible. (CEA 2006 : 11) Ce cadre de résultats est essentiellement dédié à mettre en œuvre la SRP – l'« appropriation » – avalisée et promue par les bailleurs. Le récipiendaire, dans le cadre de cette post-conditionnalité illustrée par Harrison, s'impose donc les réformes désirées par ses créanciers où la « gestion axée sur les résultats » conditionne autant les réformes à mettre en application que les résultats à obtenir.

menant vers de bonnes pratiques ». (Banque mondiale 2007; OCDE 2009b) Les évaluations notent que la lenteur des progrès associés à ce principe est entre autres dû à la nouveauté¹²² de ce précepte dans le débat sur l'efficacité de l'aide et de ce fait, l'ampleur et la place que prennent l'« appropriation », l'« alignement » et l'« harmonisation » dont les enjeux sont discutés depuis un moment déjà. (Wood et al. 2008) Les rapports d'évaluation observent le manque de clarté de la notion – et l'absence d'une compréhension commune de ce qui est attendu comme « résultats » – et aussi, les visées excessivement ambitieuses de la « gestion axée sur les résultats » qui selon Wood et al. représenteraient un défi d'envergure pour les pays industrialisés s'ils devaient adopter les mêmes critères que ceux imposés aux récipiendaires. (Wood et al. 2008 : 28) En principe, la « gestion axée sur les résultats » aurait dû aussi évaluer la « performance » des agences de développement – certaines comme l'ACDI ont adopté cet outil de gestion dans leur programme d'APD – par exemple en évaluant et notifiant leurs engagements de décaissement, mais la Déclaration ne s'y attarde pas.

Outre les problèmes techniques dont la difficulté d'attribuer des « résultats » à des « interventions » précises en particulier dans le cas des aides budgétaires, le Rapport d'étape souligne les défis politiques que pose un tel principe qui dépasse « [...] largement le cadre de la gestion de l'aide. » (OCDE 2009a : 102) En effet, l'obtention d'impacts ou de résultats n'est pas un processus linéaire, cela implique un ensemble complexe de facteurs de nature sociopolitique et de ce fait, il est très difficile d'attribuer un résultat à une action particulière. Aussi, cette « approche par résultats » suscite plusieurs interrogations. Par exemple, si pour des raisons politiques, commerciales, géostratégiques ou autres – des déterminants majeurs et primaires de l'attribution d'APD – un bailleur retire son financement, le récipiendaire sera-t-il alors jugé pour manque de « performance »? Que fait le récipiendaire fortement tributaire de l'APD quand les flux ont cessé d'être acheminés pour des raisons d'ordre interne au bailleur? De quels résultats/impacts parle-t-on? Selon Bissio,

[...] the "results" upon which disbursements are tied are not measured in terms of poverty reduction or MDG achievement, but usually refer to governance and macroeconomic policies. "Result management" will be deemed successful if those policies are in place, even if poverty actually increases, which has frequently been the case in the past when similar structural adjustment programmes have been implemented without proper social impact assessments and "safety nets". (Bissio 2007 : 17)

¹²² Une nouveauté relative et discutable car la « gestion axée sur les résultats » fait son entrée dans le champ du développement depuis les années 1990 avec l'avènement de la « nouvelle gestion publique » au même moment où les autres principes acquièrent une place préminente dans la pratique d'aide au développement.

2.2.5 « Responsabilité mutuelle » : un engagement déséquilibré

Dans le cadre de l'établissement de ce « partenariat », un engagement est établi pour que bailleurs et récipiendaires assument la responsabilité de respecter le cadre qu'ils se sont eux-mêmes donné, soit d'honorer leurs engagements d'« appropriation », d'« alignement », d'« harmonisation » et d'une « gestion axée sur les résultats ». La Déclaration de Paris propose que bailleurs et récipiendaires soient « responsables des résultats obtenus en matière de développement ». (DP 2005 : 9) La Déclaration prévoit que les récipiendaires renforcent « le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets » à laquelle ils auront associé un large éventail de partenaires à leur formulation et évaluation. (DP 2005 § 48) La question se pose à savoir si démocratiquement, des députés s'opposent au train de réformes, qu'advient-il de la stratégie nationale? De leur côté, les bailleurs s'engagent à « fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur Parlement et à leurs citoyens. » (DP 2005 § 49) Finalement, bailleurs et récipiendaires s'engagent à « évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat. » (DP 2005 § 50) Seul le dernier engagement est évalué d'après le « nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration. » (DP 2005 : 12) L'objectif est que « tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles. » (DP 2005 : 12)

Si la lenteur des progrès est déplorée pour la « gestion axée sur les résultats », il en va de même pour ce dernier des cinq principes d'efficacité de l'aide. Au nombre des difficultés rencontrées Wood et *al.* observent que dû notamment à la récurrence de ce principe, il ne semble pas se dégager une compréhension claire et commune de la « responsabilité mutuelle », en effet, « [c]ertains rapports affichent les différences liées au degré de compréhension et de priorité, notamment quand il s'agit de répondre aux questions « responsabilité de quoi? et à l'égard de qui? » ». (Wood et *al.* 2008 : 34) Aussi, les auteurs du Rapport de synthèse notent un élément fondamental, « [...] la grande sensibilité politique de ce principe. » (Wood et *al.* 2008 : 34) En effet, en situation d'asymétrie des pouvoirs entre les créanciers et le débiteur propre au rapport d'aide, les parties ne

peuvent, dans les faits, être tenues également responsables. Il n'existe à ce jour aucun mécanisme de reddition des comptes qui contraignent les bailleurs autant que les récipiendaires. (Reality of Aid 2008) Effectivement, le Rapport de synthèse fait remarquer « [...] que la possibilité pour les donateurs de réduire ou de supprimer leur aide n'a pas d'équivalent chez les pays partenaires[...] » (Wood et al. 2008 : 34) Reconnaisant la difficulté pour les récipiendaires d'obliger les bailleurs à rendre compte de leurs interventions, le Rapport d'étape est néanmoins d'avis que certains « mécanismes de contrôle mutuel » internationaux ont été mis en place.¹²³ Cependant, ces mécanismes ne sont en rien contraignants comme peut l'être la conditionnalité ou une suspension des allocations d'APD. En outre, comme le souligne Bissio

[...] there is neither developing country representation, nor that of any international institution where the interests of developing countries are predominant, in the standard-setting and scorekeeping bodies of the PD [Paris Declaration], which are essentially the OECD and the World Bank, even when it is recipient country governments, not donors, which are penalized if those standards are not met. (Bissio 2007: 18)

De là tout l'intérêt d'instaurer un principe de reddition des comptes qui sert à « pallier » au manque de contraintes à l'égard des bailleurs où la « responsabilité mutuelle » mise avant tout sur l'incitation et la persuasion pour qu'ils honorent les engagements convenus. Le Rapport d'étape fait remarquer qu'en plus

[...] des conceptions rivales de la reddition de comptes au niveau national [qui] peuvent [...] soulever des difficultés politiques [...], les donateurs ont un pouvoir plus grand du fait notamment de la latitude dont ils disposent pour engager et décaisser leurs crédits. En conséquence, il n'est pas possible de mettre en place des mécanismes contraignants de reddition de comptes et il faut s'appuyer sur des mécanismes de collaboration volontaire. (OCDE 2009a : 114)

Toutefois, la base volontaire de ce principe fait à nouveau défaut selon le Rapport de synthèse, notamment en ce qui concerne les informations sur les apports d'aide que les bailleurs doivent fournir de manière transparente et en temps opportun. En effet, les évaluations notent de graves lacunes en la matière, « [c]ette contribution fondamentale des donateurs au principe de responsabilité mutuelle s'avère largement absente ou insuffisante, même dans les systèmes relativement solides. » (Wood et al. 2008 : 32)

¹²³ À l'instar du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, du Forum pour le partenariat avec l'Afrique, du Rapport de suivi mondial et de l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de la Déclaration de Paris elle-même et du processus qui a conduit à Rome à Paris puis à Accra. (OCDE 2009a : 118)

2.3 Conclusion

En résumé, il ressort de ces principes qui s'articulent entre eux que d'une part, l'essentiel des engagements des bailleurs est conditionnel à la mise en place par le récipiendaire d'un nombre incalculable de réformes dans le cadre d'un programme de réformes libérales. Dans la perspective d'améliorer son efficacité, l'attribution d'une APD « efficace » doit être précédée d'institutions et de politiques « nationalisées »¹²⁴ qui correspondent aux attentes des bailleurs de fonds. D'autre part, la quasi-totalité des principes d'« efficacité » de la Déclaration de Paris et ses cadres d'évaluation est arrimée aux orientations, instruments et matrices prévus initialement par les IFI pour ses États-débiteurs, particulièrement ceux de la Banque mondiale. Cela va de l'élaboration de la stratégie « nationale » à son évaluation, en passant par l'inspection des politiques publiques ou du budget national dans son ensemble dans le cas d'une aide budgétaire globale ou de politiques sectorielles propres aux SWAps. Cependant, le bassin de récipiendaires à qui on impose cette armature dépasse ceux qui souscrivent à l'initiative PPTTE et se généralise par le biais de la Déclaration de Paris comme nous allons le voir au prochain chapitre. D'ailleurs, le Centre du développement de l'OCDE dénonce la position de « juge et partie » de la Banque mondiale – une position contestée par d'autres d'ailleurs, à l'instar d'Alexander notamment avec l'utilisation de l'index CPIA (Alexander 2004) – dans le suivi et l'évaluation de l'« appropriation » de la Déclaration de Paris. (OCDE 2008c)

L'APD ainsi octroyée, en somme, illustre la réalisation du NSI. Dans le cas de l'*alignement*, le bailleur s'engage à faire reposer l'ensemble de son aide sur les systèmes et institutions du pays récipiendaire lorsque ceux-ci sont jugés « adéquats et satisfaisants », à défaut de quoi, le pays devra mettre en œuvre une série de réformes, entre autres, institutionnelles – qui figure dans les « bonnes pratiques » – pour « bénéficier » des ressources. Cette structure ainsi établie ne favorise pas un large éventail d'options pour les gouvernements du Sud.

Si ces normes d'efficacité de l'aide qui s'universalisent sont présentées sous un jour essentiellement technique, les évaluations de suivis reconnaissent explicitement leur dimension fondamentalement politique et, comme sous le « consensus de Washington », cette dimension demeure la principale pierre d'achoppement responsable des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des principes de la Déclaration. Les artisans de la Déclaration de Paris se sont

¹²⁴ Nous donnons ici un autre sens à cette notion pour désigner une politique ou une institution non conçue – ou véritablement voulue – par le récipiendaire mais qu'il a été contraint d'internaliser ou qu'il s'est approprié.

astreints à dépolitiser des enjeux profondément politiques liés à l'aide au développement et au développement en un ensemble assorti de « modalités » et « processus » que constituent ces « bonnes pratiques ». Force est de constater que leurs atours techniques sont aussitôt démasqués lorsqu'advient le moment de les mettre en œuvre. La dimension éminemment politique du principe d'« appropriation », nous amène à l'interroger et à le discuter plus en profondeur dans le chapitre qui suit.

CHAPITRE III

PAR L'« APPROPRIATION » : UNE AIDE « EFFICACE » POUR UN ÉTAT « EFFICACE » OU UN ÉTAT « EFFICACE » POUR UNE AIDE « EFFICACE »?

3.1 « Appropriation » : réformer par l'aide « efficace » le mode de fonctionnement de l'État

Quoique bien antérieure, particulièrement dans les rapports annuels du CAD de l'OCDE (OCDE 1985, OCDE 1989, OCDE 1992), l'« appropriation » est officiellement lancée par la Banque mondiale en 1999 par son président d'alors. Dans le cadre du CDI elle est la pierre angulaire du « dispositif d'allocation de l'aide » et du réaménagement de la dette. Selon les IBW, l'échec relatif de l'ajustement structurel est principalement dû au manque d'adhésion et à la résistance¹²⁵ des gouvernements récipiendaires – ou certains parmi eux - aux réformes auxquelles ils ont souscrit. La Banque mondiale aurait reconnu qu'une leçon à tirer de l'expérience est que :

[...] reform does not usually succeed without strong local ownership and a broad-based approach, which includes a consideration of institutions, governance, and stakeholder participation - a lesson that has provided the impetus for the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) process. (Banque mondiale 2002c : 46)

Constituante indissociable et indispensable des SRP et de l'IPPTE, l'« appropriation » devient entre autres, une des clés de voûte de l'efficacité de l'aide. La Banque énonce que le succès des stratégies de développement et des interventions en matière de développement – l'efficacité de l'aide – dépend essentiellement de la forte appropriation du récipiendaire et d'un bon partenariat avec les bailleurs. (Banque mondiale 2002c) Aussi, elle ajoute que :

[n]o outside donor is able, or indeed has the right, to compel a country to follow policies likely to promote development. Nor would it have the local knowledge necessary to do so even if it had the influence. Country ownership of the reform program and development strategy is essential. That is,[...] the country must be committed to and involved in shaping development strategies and projects. This country ownership is one of several factors making it impossible to assess with any precision the effects of development assistance. If the country takes the lead in reform and institution-building, then by definition the external actor – whether a bilateral donor or a multilateral like the World Bank – plays only a supporting role and should not claim too much of the credit. (Banque mondiale 2002c : 53)

¹²⁵ Ironiquement, pendant la période de l'ajustement, cette résistance perçue par les IBW peut aussi être interprétée comme une réappropriation des politiques imposées sans être un calque intégral des prescriptions des bailleurs c'est-à-dire des politiques formatées selon les intérêts des gouvernements récipiendaires. (Hibou 1998)

En reconnaissant que le récipiendaire doit *s'approprier* sa stratégie de développement et la mettre en place, elle précise cependant que « [...] *the ability to participate in design and decisionmaking that is necessary for ownership depends on local capacity for policy analysis. For this reason, capacity-building is an essential element of development assistance.* » (Banque mondiale 2002c : 147)

Conjointement, les IBW et le CAD de l'OCDE s'inscrivent alors en fer de lance de cette approche, expression de leur volonté d'ancrer ce principe d'« appropriation », longtemps martelé dans le discours, dans la pratique de la coopération au développement.

Alors que certains y voient un élargissement de la marge de manœuvre de l'État récipiendaire en arrêtant lui-même sa politique de développement (OCDE/CAD 2001) ou dans une moindre mesure en considérant certaines « avancées » comparativement à la période de l'ajustement structurel (Cling et al. 2002) d'autres sont plutôt sceptiques. (Campbell et Losch 2002) À plus forte raison, certains soutiennent qu'avec le processus des SRP duquel l'« appropriation » est issue « [...] il s'agit désormais « d'aller plus loin » – et non pas que « tout reste pareil » – et de verrouiller toujours plus les marges de manœuvre des acteurs locaux, et en premier lieu de leurs États. » (Campbell et Losch 2002 : 181) Il va sans dire que le principe d'« appropriation » a des implications explicitement politiques. Malgré les tentatives de dénégation du politique propre à l'aide au développement et aux stratégies de développement des dernières décennies, il s'avère pourtant difficile de le nier à travers notamment l'« appropriation », chose que l'OCDE reconnaît dans un de ses rapports sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Des cinq Engagements de partenariat figurant dans la Déclaration de Paris, celui relatif à l'appropriation est celui qui présente le caractère le plus expressément politique : renforcer l'appropriation par les partenaires implique une modification du rapport de force au sein de la relation d'aide[...]. (OCDE 2009a : 13)

Érigée en facteur d'efficacité, l'« appropriation » signifie-t-elle pour les récipiendaires, surtout les plus fortement tributaires de l'APD, une plus grande autonomie dans la conception de leur politique de développement ? On peut supposer que tout État souverain, décide et choisit son mode de développement et ses objectifs nationaux de développement ainsi que le système politique qui lui convient. Dans un cadre politique ainsi défini, il élabore les stratégies, politiques et programmes qu'il envisage par la suite de mettre en œuvre conformément à un projet de développement autonome. La question fondamentale à laquelle il convient de répondre est alors

celle de la signification même de cette notion d'« appropriation », vecteur de cette efficacité souhaitée ?

L'ambiguïté et la polysémie qui entourent la notion d'« appropriation » (OCDE 2008c, Whitfield et Fraser 2009) telle que promue par les bailleurs dans le champ du développement permettent de véhiculer cette autonomie désirée par les États du Sud à concevoir la politique de développement. Toutefois, le libellé de l'« appropriation » nous éclaire sur sa portée en ce sens qu'il se réfère à la *maîtrise* de la stratégie « nationale » de développement. Maîtriser ou assurer la conduite d'une politique n'est aucunement assimilable à concevoir et déterminer sa propre voie de développement. Autrement dit, en aucun cas, il n'est fait référence dans la Déclaration à la conception du « véhicule » du développement des récipiendaires, c'est-à-dire l'autonomie à déterminer le modèle et l'orientation de leur propre politique de développement. L'« appropriation » ainsi posée dans la Déclaration de Paris est alors une « technologie politique » liée à un « dispositif d'allocation d'aide » (DSRP) qui s'inscrit dans cette forme renouvelée du néolibéralisme qu'est le NSI¹²⁶ afin de mettre en place les éléments prescriptifs du PCW. De cette vision plutôt étroite de l'« appropriation », la CNUCED soutient que

[...] la *maîtrise* et la *participation* des autorités nationales a davantage pour objectif d'obtenir l'adhésion de la population et du pouvoir politique aux politiques traditionnelles d'ajustement et de stabilisation que d'accorder une plus grande autonomie aux pays bénéficiaires dans la conception de leurs politiques de stabilisation et de leurs stratégies de développement. (Notre emphase) (CNUCED 2002 : 5-6)

Il s'agit de résoudre un des principaux problèmes du Consensus de Washington soit celui des résistances à ces politiques. Cependant, ce que semble ne pas voir la CNUCED à travers ce passage c'est qu'aux politiques macroéconomiques et de stabilisation dites de premières générations se sont ajoutées celles des réformes institutionnelles dites de deuxième génération. Elles aussi ont pour objectifs, entre autres, de résoudre les contradictions et résistances en plus de tenter de sceller ces réformes dans une armature institutionnelle complexe (Carroll 2007 : 117) qui rendrait particulièrement ardue la tâche d'un « retour en arrière » pour l'État récipiendaire. La question dès lors est, quelle stratégie le récipiendaire est-il tenu de mettre en œuvre ?

¹²⁶ L'auteur de ce concept pose le NSI comme une nouvelle forme du néolibéralisme. Nous faisons une petite entorse à cette conception dans la mesure où nous jugeons que le NSI est davantage une forme révisée du Consensus de Washington.

L'« appropriation » définie dans la Déclaration renvoie sans équivoque au processus politique des SLP. En se référant CDI/DSRP, elle est à la fois une « technologie politique » et un « dispositif d'allocation d'aide » nécessaire à enchâsser des préceptes éminemment politiques pour empêcher que soit contrecarrée la mise en œuvre de réformes. (Carroll 2007) Depuis le lancement de l'IPTE/CSLP des IBW, les Nations Unies et un nombre croissant de bailleurs bilatéraux font de ce dispositif la pierre angulaire de leur stratégie d'intervention en matière de coopération pour le développement. (OCDE et Banque mondiale 2005b) Puisqu'il est centré sur le gouvernement central, ce principe se réfère dans les faits à l'*adhésion* des décideurs nationaux – et par extension aux « participants » – au modèle prédéfini par les IBW (Madaule 2008) et à sa responsabilité à créer un consensus autour de ce modèle et à assurer sa mise en application effective. Carroll constate à cet effet que

[w]hat is striking about PRSPs as delivery devices is the degree to which they are designed to generate the output of what the Bank and the Fund want to hear. [...] the inherent leverage between donor and recipient is critical [...] because PRSPs function as prerequisites access to IDA money and HIPS status, requiring the approval of both the boards of the Bank and the Fund ensures such homogeneity. (Carroll 2007 :130)

Par cette homogénéité, on peut prétendre que ce qui sert à améliorer l'efficacité de l'aide réduit en contrepartie les marges de manœuvre et l'autonomie des gouvernements récipiendaires à déterminer une voie alternative. Par voie de conséquence, l'aide dite efficace dessert dans les faits les intérêts de l'État récipiendaire qui souhaite sortir du cadre imposé. Comme l'ont aussi mentionné Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen, ces leviers du financement et de la restructuration de la dette contredisent la rhétorique des bailleurs qu'incarne le CDI selon laquelle les bailleurs devront dorénavant respecter et s'appuyer sur les politiques nationales des récipiendaires. (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003 : 194) Il semble bien avoir un décalage entre la rhétorique – qu'il n'y aurait plus de « *one size fits all* » ou de « *blue print* » – et la pratique. Maintenant il reste à savoir à quel point un récipiendaire peut faire complètement sienne une politique qu'il n'a pas conçue et probablement pas choisie ? Car « s'approprier » prend entre autres le sens suivant : que *x* fait sien ce qu'autrui a conçu. L'« appropriation » des stratégies dites nationales de développement telle qu'elle est définie par les bailleurs dans la Déclaration de Paris revêt essentiellement ce sens. Il se réfère spécifiquement à la SLP des IBW¹²⁷, un cadre qui impose tant le contenu que le processus de formulation. Autrement, quel peut être l'intérêt du bailleur à exiger un principe pareil si ce n'est que le récipiendaire fasse

¹²⁷ Pour des questions de contraintes, il nous est impossible de présenter une littérature et analyse critique exhaustive des SLP des IBW. Néanmoins, nous en soulèverons quelques grandes lignes.

correspondre « ses » orientations de développement avec un cadre et des priorités préconçus des bailleurs. En adoptant cette perspective, les choses nous paraissent plus claires quant à la teneur du principe d'« appropriation » de la Déclaration de Paris. Contrairement à ce que certains laissent entendre, les tensions entre le discours sur l'« appropriation » – considéré ingénument par un certain nombre d'observateurs comme l'expression véritable d'une politique nationale par les gouvernements récipiendaires – et la conditionnalité (OCDE et Banque mondiale 2005b) ne se posent ainsi plus. Dans les faits, la conditionnalité est inhérente au processus des SLP et même, renforcée par la Déclaration de Paris. Toutefois, on peut reconnaître que des tensions puissent survenir si de multiples bailleurs ne s'alignent pas sur les conditionnalités reliées au SLP. En effet, le CAD de l'OCDE et la Banque mondiale constatent le caractère malaisé de la multiplication et l'incohérence des conditionnalités propres à chaque bailleur. C'est une situation pour laquelle ils suggèrent de limiter en nombre les plus nécessaires d'entre elles ; de les articuler sur la base des priorités issues du cadre des SLP ou leurs équivalents en collaboration avec les « autorités du pays » et d'éviter de rajouter de nouvelles conditionnalités une fois enclenché le processus qui se déroule « normalement ». (OCDE et Banque mondiale 2005b : 93) Nous pouvons prétendre que le choix des conditions à imposer ne sera pas chose facile considérant les multiples interventions des bailleurs dont les intérêts et objectifs sont rarement conciliables. (Killick et al. 1998)

Selon Whitfield et Fraser, deux interprétations potentiellement contradictoires coexistent dans la littérature soit celles : « [...] *ownership as commitment to policies* [...] ; and *ownership as control over the process and outcome of choosing policies*. » (Whitfield et Fraser 2009 : 3) Ils définissent l'« appropriation » comme « [...] *the degree of control of recipient governments are able to secure over implemented policy outcomes*. » (Whitfield et Fraser 2009 : 4) Cette dernière définition tient compte d'un point essentiel, la sécurisation des politiques mises en place par le gouvernement récipiendaire, mais demeure timide sur l'aspect « forcé » du processus par lequel ces politiques sont adoptées en maniant la carotte et le bâton, c'est-à-dire le financement et la restructuration de la dette, les conditionnalités et les sanctions des bailleurs dans le contexte d'un rapport qui demeure asymétrique.

Replacée dans le contexte d'une exigence des bailleurs, l'« appropriation » liée au CDI/DSRP sous-entend l'état de conformité de la politique nationale de l'État récipiendaire selon

l'orthodoxie néolibérale dont les IWB sont les garantes. Elle reflète aussi la faculté de ce récipiendaire à susciter l'adhésion et l'autonomisation nécessaires des forces sociales pour poursuivre et consolider le programme de réformes et corollairement, à ne pas céder aux pressions des forces qui s'opposeraient au programme ou du moins arriver à les contenir. Selon Tan,

[t]he CDF-PRSP approach [...] seeks to reinstate the regulative capacity of the state through the reconfiguration of key domestic processes and institutions and by linking the disbursement of financing to such reforms. This process of restructuring the state apparatuses takes place on two fronts: (1) through the imposition of a standardized mechanism for policy discussion and formulation – the PRS process – and a universal blueprint for developing national development plans – the PRSP document; and (2) through efforts to centre key policy-making processes on the PRSP and to standardize bureaucratic practice along the principles established by the PRSP approach [...]. (Tan 2007: 156-157)

Il s'agit par l'« appropriation » d'ancrer les réformes mises en place et de mesurer l'étendue de la capacité des gouvernements à les maintenir, mais visiblement pas à les définir. Un État autonome, maître d'œuvre et créancier de son propre développement ne *s'approprie* pas ses propres politiques puisqu'il les a lui-même conçues. On s'approprie ce qui nous étranger et extérieur, mais que l'on cherche à intégrer. L'interprétation de l'« appropriation » que nous adoptons est bien celle qui est de faire leur dans un choix contraint des politiques et réformes extérieures.

La Déclaration, dans la précision qu'elle apporte, réduit considérablement la portée de ce que peut être une stratégie de développement acceptable au sens de l'efficacité de l'aide définie par les bailleurs. En la limitant aux SLP ou beaucoup plus étroitement à d'« autres stratégies globales au même titre que les stratégies *sectorielles* ou *thématiques* » (notre emphase) (DP 2005 : 4 note 2), on peut supposer que dans le cas où le récipiendaire n'obtempère pas intégralement aux injonctions des bailleurs, sans se mettre aussitôt hors jeu, un récipiendaire se verra plutôt offrir une assistance limitée sur quelques secteurs stratégiques favorables à l'agenda des bailleurs par le biais de projets ou *via* les SWAps. D'ailleurs, la Banque préconise les SWAps depuis un moment déjà¹²⁸, car l'aide est selon elle initialement « fongible »¹²⁹, dispersée, fragmentée et mal

¹²⁸ Reconnaissant que les bailleurs bilatéraux ont une nette préférence pour l'aide projet, la Banque mondiale et ses chercheurs les appellent dès 1998 à se joindre à elle et à remplacer l'aide projet par l'utilisation des *public expenditure reform loans* (PERL) qui s'appuient sur la « qualité » des dépenses publiques du récipiendaire (Banque mondiale 1998, Devarajan et Swaroop 1998).

¹²⁹ Cette « fongibilité » est un euphémisme pour exprimer le manque de contrôle des bailleurs notamment multilatéraux comme la Banque mondiale sur l'utilisation des ressources financières par le récipiendaire. Elle a été diagnostiquée comme un problème par les bailleurs lors du bilan de l'ajustement

coordonnée. Pour corriger la « faiblesse » de l'aide par projet à induire et maintenir les réformes, l'aide programme et l'aide budgétaire sont préconisées par la Déclaration de Paris pour renforcer non seulement l'« appropriation », mais aussi l'« alignement » et l'administration des finances publiques de l'État récipiendaire ainsi que l'« harmonisation » des bailleurs. Cependant, ces « dispositifs d'allocations d'aide » renforcent et multiplient le contrôle des bailleurs par notamment un accroissement de la conditionnalité attachée à l'aide budgétaire *via* une série de préconditions¹³⁰. (Wood 2005 cité dans Knoll 2008) Comme le souligne Knoll, « [...] *by establishing harmonized conditions, the donor's leverage and control over the process is significant.* » (Knoll 2008 : 3)

Par le biais de ces « dispositifs d'allocation d'aide », la Banque escompte une stratégie globale et intégrée pour dispenser l'aide en conformité avec la stratégie et priorités nationales définies par le récipiendaire. Or, dans la pratique, les SWAps ont aussi le potentiel de fragmenter le budget où chaque bailleur ou groupe de bailleurs qui partagent les mêmes vues pourront « négocier » des parts de la stratégie et du budget national à financer. Les SWAps (budgétaire et sectoriel) sous le justificatif d'octroyer une aide en harmonie et alignée sur les priorités des récipiendaires permettent alors de morceler le budget « national » et renforcer la conditionnalité. Les bailleurs négocient où ils veulent intervenir et ciblent le secteur des ministères respectifs.

Malgré cette sélectivité, plusieurs bailleurs bilatéraux dits « traditionnels » à l'instar de l'Union européenne et des banques de développement allouent leur APD – sous forme de crédits et de

structurel où les ressources que le projet d'APD libère permettent au récipiendaire de financer le programme ou le secteur qu'il désire sans que les bailleurs puissent avoir un droit de regard sur le choix de la dépense budgétaire. Dans les faits, la « fongibilité » illustre la stratégie de contournement et de résistance des récipiendaires et révèle une carence de la contrainte qu'est sensée exercer la conditionnalité de l'aide. En n'étant pas soumis aux injonctions des bailleurs sur certains segments d'un secteur, le récipiendaire peut alors contrecarrer la progression des réformes qui lui sont imposées et en annuler d'autres dans d'autres secteurs. Force est de constater que si le bailleur décrit la « fongibilité » comme un problème, elle semble plutôt représenter une forme de stratégie de contournement du côté du récipiendaire suite à l'ingérence croissante des bailleurs dans les politiques nationales.

¹³⁰ D'après un document de travail de la CNUCED sur l'appui budgétaire, « [...] in order to reduce the number of prior actions and triggers, the World Bank now uses an increasing number of benchmarks or milestones to assess whether conditions (prior actions and triggers) are met. The number of benchmarks compared to the number of conditions is very high. According to the DDCI [*Debt and Development Coalition Ireland*], the number of milestones per PRSC operation varies from 16 to 118, with an average of 49. Yet with a declining number of conditions and an increasing number of underlying benchmarks, recipients have found it more difficult to meet requirements. Furthermore, according to the DDCI, disbursement decisions have become more opaque, as the World Bank does not clarify which benchmarks have priority. » (Knoll 2008 : 8) Parmi ces réformes on retrouve : « [...] encouraging private sector investment; decentralising public service provision; private sector provision of basic infrastructure; liberalization of trade, privatisation of agricultural state-owned enterprises; reform of public financial management and accountability procedures. » (Wood, 2005: 7 cité dans Knoll 2008 : 8)

dons – aux récipiendaires qui ont déjà conclu une entente avec la Banque mondiale et le FMI c'est-à-dire des récipiendaires qui ont obtenu le sceau de conformité des IBW. (Knoll 2008) Un récipiendaire fortement tributaire des financements extérieurs qui ne souscrit pas aux prescriptions des IBW osera-t-il par défiance se mettre au ban de la « communauté du développement » ? Un consortium de bailleurs bilatéraux et multilatéraux osera-t-il suspendre leur financement et courir le risque d'une cessation de paiement ? Le « dilemme du Samaritain »¹³¹ évoqué dans la mise en examen de l'ajustement structurel sera-t-il résolu ? Autant d'interrogations dont nous doutons que le principe d'« appropriation » ou le programme d'efficacité de l'aide en général parviendra à résoudre.

Tout en étant l'instrument qui permet d'accéder au financement concessionnel des IBW et à l'IPTE pour une réduction de la dette, le DSRP est aussi l'outil par lequel la coordination et l'alignement de l'APD doivent se faire. En revanche, le cadre sur lequel repose cette « appropriation » est assurément loin de faire l'unanimité. L'« appropriation » repose sur le dispositif CDI/DSRP illégitime et critiqué par plusieurs. Lapeyre note un caractère paradoxal

[...] du fait que, dans tous les cas, la mise en place du processus DSRP répond à une exigence provenant des organisations internationales et que l'on demande aux pays pauvres de s'approprier une démarche soigneusement définie à Washington où la Banque mondiale et le FMI ont fixé les règles du jeu et gardent un rôle central dans la formulation des politiques à mettre en œuvre, à travers leur droit de *veto* sur l'accès aux ressources. (Lapeyre 2006 : 19-20)

Ce veto fait ressortir le caractère disciplinaire du dispositif CDI/DSRP qui à son tour renvoie, comme le souligne Cammack, à des mécanismes de surveillance pour observer leur opérationnalisation. (Cammack 2004) Alors la question se pose : peut-on considérer « nationale » une stratégie de développement qui dans les faits n'est pas représentative du dessein voulu et choisi du récipiendaire et de ses citoyens ? Doit-on estimer qu'une stratégie de développement est « nationale » quand elle n'est plus rédigée à Washington, Paris ou Londres, mais sur le territoire du récipiendaire où les bailleurs envoient le cadre opérationnel et une délégation de consultants pour aiguiller son élaboration ?

¹³¹ Certains observateurs à l'instar de Kanbur, alors qu'il était représentant de la Banque mondiale au Ghana, témoigne lors de la période de l'ajustement du dilemme entre mettre en œuvre les menaces d'ajourner les tranches de décaissement alors que le récipiendaire n'avait pas souscrit aux réformes auxquelles il s'était engagé et les pressions du privé, local et étranger, et de certains bailleurs de ne pas mettre en œuvre les sanctions par crainte de voir s'effondrer l'environnement macroéconomique et le climat à l'investissement ou de ne pas se faire payer les contrats obtenus avec le gouvernement ghanéen. (Kanbur 2000 : 414-415)

Comme d'autres l'observent, Johnson soutient que l'« appropriation » sert à « constituer » une légitimité locale afin de résorber les « facteurs » d'économie politique qui interrompraient la mise en place des programmes. (Johnson 2005 : 5) Il est donc dans les faits question d'utiliser le politique pour empêcher au politique toute interruption au programme de réformes. Beckman fait justement remarquer qu'à travers la notion de participation comme « moyen pour asseoir une légitimité populaire, [cette] légitimité [est] pour ceux qui introduisent, non pas ceux qui résistent ou qui s'opposent aux réformes. » (Beckman cité par Campbell 2005 : 30)

L'idée sous-jacente au principe d'« appropriation » est qu'il y a une correspondance entre une politique ou un programme que le récipiendaire fait sien – donc lui donnant une certaine légitimité – et leur succès. Une affirmation bien plus intuitive qui reste à confirmer, car rien à ce jour – à notre connaissance – ne permet de montrer que l'« appropriation » favorise le développement. Ce succès dépendrait de la capacité du récipiendaire de former un consensus « national » – mais dans les faits plutôt gouvernemental – autour des politiques, programmes et réformes prédéterminés par les IBW et d'exercer un contrôle – ou selon le jargon des bailleurs un « leadership » – suffisant sur l'environnement politique pour assurer leur application et leur pérennité. Il incombe donc aux gouvernements nationaux récipiendaires d'exercer une emprise sur divers groupes sociaux afin de faire accepter et créer les conditions politiques pour poursuivre le programme de réformes auquel ils ont souscrit. Taylor et Soederberg observent aussi que

A 'hand off' approach to the implementation of programmes by the Bank presents national government with the obligation to discipline both themselves and various components interest groups in order to receive development finance. While the Bank remains at arm's length, able to provide specific guidelines and the funds to carry out operations, this new division of labour places the functions of consensus generating in reaction to the idiosyncrasies of local socio-political environments in the hands of domestic government. In this respect, ownership indeed provides the grounds for national governments to take the lead in establishing policies and programmes with respect to local conditions and idiosyncrasies – including the trajectory of social struggles and the specific concrete tensions that restructuring had engendered – that the World Bank is singularly unable to address. (Taylor et Soederberg 2007: 467-468)

En cas d'échec, de tensions socio-politiques ou de conflits – une déstabilisation socio-politique suite à la rupture des équilibres des forces et déstructuration/réorganisation des sociétés provoquées par les changements structurels (libéralisation, privatisation, etc.) exigés par les bailleurs de fonds –, il s'avère plus facile de faire porter la responsabilité à l'État récipiendaire. On met par le fait même, hors de cause les bailleurs – ou plutôt hors de la critique immédiate –, pour n'avoir pas pris en compte à travers le « processus consultatif/participatif » certaines forces

sociales qui se retrouvent défavorisées ou exclues des réseaux reconfigurés de la redistribution de la richesse – cette reconfiguration étant induite par la stratégie de développement.

Par ailleurs, le *PRS Review* effectué par les IBW affirme que l'évaluation ne sert pas tant, selon elles, à observer un impact réel des SLP sur la pauvreté, mais il s'agit dans un premier temps d'évaluer le processus décisionnel et de mise en œuvre des bénéficiaires et de vérifier à quel point les SLP influencent ces processus et renforcent les systèmes et analyses qui à leur tour soutiennent de meilleures interventions et impacts. (FMI et Banque mondiale 2005 : 11) L'« appropriation » dans la perspective d'accroître l'efficacité de l'aide prend tout son sens à travers le cadre de référence des DSRP où ceux-ci sont d'une part institutionnalisés comme « la » stratégie de développement nationale. D'autre part, les IBW auxquelles se sont adjoints les autres bailleurs, en focalisant sur le mode de prise de décision des bénéficiaires, se taillent de plus en plus une place privilégiée dans ce même processus décisionnel. Cela leur permet d'enchâsser et sécuriser un programme de réformes néolibérales qui leur sera en principe favorable, tout en confiant aux gouvernements bénéficiaires de « gérer » avec une latitude moindre les contradictions inhérentes à la mise en œuvre des réformes néolibérales. (Taylor 2005 cité dans Taylor et Soederberg 2007)

Cette intervention des bailleurs a lieu de plus en plus en amont du processus décisionnel des bénéficiaires et c'est justement ces technologies politiques et dispositifs d'aide qui pavent le chemin jusqu'à cette proximité pour atteindre le but même du NSI de pousser plus loin la discipline du marché et de créer ces institutions qui lui sont apparemment indispensables. Elle a tendance à créer une situation de cul-de-sac et réduit davantage leur autonomie, non seulement concernant le mode et la stratégie de développement, mais aussi sur l'ensemble des politiques publiques et de la politique budgétaire ainsi que sur leur processus d'élaboration. À cet effet, Fraser souligne que « [...] *a complex conditionality and surveillance regime had been developed and imposed on aid recipients, sucking away the initiative they might have taken in designing national policies and leaving them strikingly little room to manoeuvre across a wide range of policy areas.* » (Fraser 2000 : 46) L'aide sert alors à imposer le mode décisionnel et à orienter la formulation des politiques publiques en plus de veiller à la mise en place des réformes attendues. Dans cette perspective, le DSRP et les processus qui le sous-tendent agissent aussi comme une technologie de contrôle social. (Fraser 2005) Ce qui importe donc se sont de « meilleures » interventions et des impacts en termes d'enchâssement de politiques néolibérales que le bénéficiaire « s'est » données à travers le DSRP et dont il doit désormais assumer la

responsabilité de réalisation. Cammack estime que l'appropriation désigne précisément cette responsabilité du gouvernement récipiendaire et non pas la liberté de modifier son programme de développement. (Cammack 2009)

L'« appropriation » s'inscrit donc dans ce que Harrison dénomme la « post-conditionnalité » où les récipiendaires s'auto-contraignent en définissant et s'imposant eux-mêmes les conditions politiques préalables à l'obtention de l'aide. Cette modulation de la conditionnalité – ce que certains appellent la « conditionnalité *ex-post* » (Killick 1998) ou la sélectivité de l'aide (Banque mondiale 1998) – qui prend la forme d'une aide soumise à la performance des récipiendaires fait faussement croire à une diminution en nombre et en complexité de la conditionnalité comme nous l'avons illustré avec l'appui budgétaire. Au contraire, elle devient de plus en plus étendue et plus difficile à contourner. Car comme l'affirment Cling et *al.* « [...] les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des DSRP : elles sont seulement « internalisées ». » (Cling et *al.* 2002 : 36) Cette conditionnalité est conforme à ce que la Banque et plusieurs autres observateurs suggéraient pour améliorer le potentiel de l'aide à induire les réformes désirées. De l'« appropriation » se dégage un aspect fonctionnaliste, par le biais des DSRP, qui sert essentiellement à mettre en œuvre des prescriptions désormais « internalisées ». Il s'en suit tout un processus d'aliénation « consentie » où le récipiendaire dans un exercice de « décodage » tente de « lire » les demandes ou attentes des bailleurs et de « transcodage » où il est amené à les adopter et les traduire dans un DSRP. Comme le soutient Bissio, « [...] *ownership is defined tautologically as countries having plans that conform to what the donor wishes as articulated in conditionalities attached to loans and grants.* » (Bissio 2007 : 9)

Il est alors discutable que les priorités établies, en concertation avec les bailleurs, représentent véritablement celles du récipiendaire. Le resserrement dans l'articulation entre la stratégie, CDMT et le budget annuel préconisé par le précepte d'« appropriation » vise l'amélioration d'une mise en œuvre effective de priorités hiérarchisées définies en fonction des injonctions des bailleurs, les IBW en tête. Pourtant, le constat de l'ajustement structurel montre que la stratégie telle que proposée et approuvée par les bailleurs ne garantit pas son entière mise en œuvre. C'est sous-estimer le potentiel des récipiendaires à contourner les réformes politico-institutionnelles qui sont sensées les sécuriser. On remarque avec ladite « fongibilité » que le récipiendaire pouvait se dérober de certains de ses engagements. Il s'agit alors pour le bailleur de renforcer son contrôle sur la mise en œuvre de la stratégie. Il est alors exigé du récipiendaire d'articuler la

stratégie sur un cadre de dépenses lié au budget national vers lequel les bailleurs *via* l'aide budgétaire qui sert de levier pour acheminer les ressources d'APD. Enchâssés dans les structures nationales où il semble de plus en plus difficile de différencier les priorités des uns et celles des autres, les bailleurs veillent en sentinelle. Lier ainsi la stratégie « nationale », le budget et l'APD accroît le degré de surveillance et l'immixtion des bailleurs non seulement en termes de formulation d'orientations stratégiques et de politiques publiques qu'ils ont d'ailleurs aiguillées, mais il se trouve aussi qu'ils ont de plus en plus un « droit » de regard sur chacune des dépenses des bénéficiaires ce qu'on appelle dans le jargon du développement la « micro-gestion ». C'est donc toute la question de la souveraineté qui se pose à travers ces dispositifs d'allocation de l'APD. C'est à se demander si les bénéficiaires devraient privilégier l'aide-projet, malgré son caractère dispersé et fragmenté. Certes, le bailleur contrôlerait toujours le projet, mais pas des pans entiers de la politique publique et budgétaire nationale.

Certains, comme le note Dijkstra, ont perçu un changement dans la nature même de la conditionnalité à travers les processus des DSRP, d'une conditionnalité de contenu à une conditionnalité du processus. (Dijkstra 2005 : 445) Pourtant, dans les faits, tant le contenu que la forme sont prescrits et soumis à l'évaluation des IBW. Le processus de formulation des DSRP constitue ainsi une conditionnalité de l'aide au développement additionnelle (Lapeyre 2006) dont la nature prend aussi la forme d'une conditionnalité processuelle (Gould 2005, Fraser 2005) pour induire et ancrer des transformations plus profondes que celles de l'ajustement structurel. Plusieurs l'ont observé et dénommé selon des concepts différents Ruckert, Harrison, Carroll, Cammack, etc.

Même Collier formule la nécessité de ce changement de nature de la conditionnalité en ces termes où

[a]n alternative approach to inducing change is to empower, through knowledge and participation, the domestic constituencies to make change. This approach is likely to be more effective in promoting policy change – and essential in promoting institutional change, now usually the frontier of economic reform. This shift in focus is part of the rationale for the Bank's Comprehensive Development Framework. (Collier 2000 : 67)

Collier ajoute qu'un gouvernement qui ne « s'approprie » pas le programme de réformes crée obligatoirement un consensus contre les réformes. (Collier 2000 : 80) Pour contrer la contestation, il suggère entre autres que bailleurs et bénéficiaires façonnent ensemble une stratégie de développement – car le bénéficiaire a des « capacités limitées » (Collier 2000 : 79) -

à moyen terme¹³² pour notamment améliorer la coordination entre bailleurs et accélérer la mise en œuvre des réformes en façonnant un consensus social autour de ces réformes ce qui en dernier lieu réassurait les investisseurs¹³³. (Collier 2000 : 79-81) Pour le bailleur, intervenir en amont de la chaîne décisionnelle du récipiendaire notamment en conditionnant l'obtention d'un consensus « national » nécessaire à la maîtrise de « sa » stratégie de développement peut être un moyen de sceller les engagements du récipiendaire dans le sens imposé par les bailleurs et aussi de légitimer le contenu du DRSP. Est-il plus facile d'obtenir un consensus sur une stratégie de développement que sur des réformes de politiques économiques ? La stratégie de développement globale est désormais assujettie à tous les impératifs de réformes ce qui fragilise l'État et restreint la participation populaire réduite à quelques médiations et régulations.

« Dispositifs d'allocation d'aide » et « technologies politiques » du NSI agissent de concert pour introduire et maintenir le programme de réformes et s'offrir une légitimité d'intervention mutuelle. La cooptation et l'adoption de ces termes progressistes par la voie dominante, notamment la Banque mondiale et l'OCDE, – « partenariat », « appropriation », « participation », etc. – sont davantage destinées à écrémer ceux de cette « société civile » dont les visées et intérêts sont iconciliables avec les objectifs des organismes bailleurs de fonds. Ces « dispositifs » et « technologies » servent aussi à désarmer la critique de ceux qui résistent. (Taylor 2004) Par exemple, la « participation » tente de façonner un « consensus » sur les politiques, les plans et les programmes et par extension prétend soutenir les réformes qui leur sont associées. Leur acception de la notion même de « consensus » est discutable. Nous n'avons pas la place d'élaborer une réflexion profonde sur la surutilisation et l'omniprésence de la notion de « consensus » et de ses implications. Toutefois, il nous apparaît important de souligner l'enjeu qu'il soulève sans y pousser une réflexion exhaustive. Autant sur la scène internationale en lien avec les problématiques du « développement » qu'au niveau national en termes de choix de politiques dites nationales la notion de « consensus » envahit aussi le discours du développement (ex. « consensus de Washington », « consensus de Monterrey », « *consensus building* », etc.). Tout comme l'« efficacité », il est porteur d'une connotation méliorative dans le sens où il

¹³² « *If every reform is placed in the larger context of a medium term strategy, each social group can more readily accept that they will lose from some policy changes but gain overall. It then becomes rational to sustain the integrity of the strategy, rather than simply to block each change from which the group loses. Consensus building should produce sustainable policy change.* » (Collier 2000 : 80)

¹³³ « *Visible political consensus reassures investors more effectively than conditionality.* » (Collier 2000 : 81)

véhicule la bonne entente et l'accord et occulte les rapports de forces et les conflits inhérents au politique. Il serait intéressant de creuser ses effets potentiels, son utilisation pour légitimer certaines décisions présentées au nom de tous. En ce sens nous considérons le « consensus » comme une « technologie politique ». Selon nous, le « consensus » relève inévitablement d'un rapport de forces donc issu d'un rapport inégalitaire et asymétrique où une décision peut être prise selon le plus petit dénominateur commun imposé de fait par les voix les plus « fortes ». Sont ainsi évacués les enjeux les plus discordants ou irréconciliables où les voix les plus « faibles » ne peuvent se faire entendre. Limiter la modalité du processus décisionnel au « consensus » fait obstacle à un débat véritable et malheur à celui qui oserait rompre ce « consensus », il devra porter tout le poids de la crise. Mais plus insidieusement, le « consensus » anéantit la critique ce qui rend la contestation plus difficile car il y a quand même consentement, même si les termes sont hautement discutables, ou plutôt une apparence de consentement. Ce qui nous mène à considérer que ce qui est issu d'un « consensus » n'est pas nécessairement légitime ou moins coercitif comme nous allons tenter de l'illustrer dans les pages qui suivent notamment en ce qui a trait à la conditionnalité ou ce qu'Harrison dénomme la post-conditionnalité au fondement de la Déclaration de Paris. Dans cette optique l'enjeu de la « participation » s'avère tronqué d'avance. Comme le note Kothari, la « participation » afin d'orienter les décisions pour l'obtention d'un « consensus » permet d'occulter d'autres enjeux plus complexes, (Kothari 2001) et semble masquer ou simplifier les structures complexes du pouvoir et des relations de pouvoir. L'auteure ajoute que « *[b]y constructing dichotomies of power and oppositional social groupings, participatory approaches simply highly complicated social relations [that] can conceal inequalities and in certain circumstances reify them.* » (Kothari 2001 : 152) Cooke et Kothari observent un potentiel tyrannique à la « participation » où la tyrannie est qualifiée comme « *the illegitimate and/or unjust uses of power.* » (Cooke et Kothari 2001 : 14) La « participation » exigée des bailleurs sert à coopter (ou écarter) les forces sociales récalcitrantes aux réformes dites de seconde génération des DSRP et institutionnaliser leur rôle de contre-pouvoir par leur inclusion dans le processus des DSRP. L'enjeu réside aussi autour de la légitimité et de la légalité de ces représentants de forces sociales au sein des structures nationales du récipiendaire et la façon par laquelle ils sont parvenus à se prononcer au nom de tous alors qu'aucun mécanisme démocratique et inclusif n'est instauré.

Plusieurs auteurs ont dénoncé la qualité de cette « participation », mais aussi ses implications politiques. (Cooke et Kothari 2001, Gould et Ojanen 2003, Gould 2005, Carroll 2007) D'ailleurs,

le flou maintenu entourant le « vaste processus de consultation » dans l'élaboration de la stratégie « nationale » de développement auquel le récipiendaire s'engage permet d'étendre cette « technologie politique » de « participation » à plusieurs « parties prenantes » dont ceux qui l'exigent : les bailleurs. Par exemple dans le cas de la Côte d'Ivoire en 2002, le PNUD, l'AFD, JICA, l'Union européenne, le FMI, la Banque mondiale, la BCEAO, la BAD et la Coopération belge ont tous pris part au processus d'élaboration du DSRP. (CEA 2002 : 32) Avec un consortium de bailleurs comme celui-ci, le caractère « national » de la stratégie est de fait nul et non avenue et ce, non seulement par leur nombre, mais aussi par la position qu'ils occupent dans le rapport de force. Dans ce contexte, la « participation » a pour effet potentiel d'ouvrir davantage l'espace politique national à certains (forces transnationales hégémoniques) et de priver ce même espace à d'autres (forces sociales contre-hégémoniques) qui contesteraient l'ordre socio-politique établi. Aussi, ce « processus de consultation » propre à la « participation » permet de dissocier ceux qui appuieront les réformes de ceux qui tenteront de les faire échouer, il permet de trier au volet tout en agissant comme un lieu de persuasion ou de séduction pour souscrire au programme de réformes. En ce sens, la « participation » agit comme un mécanisme de légitimation du pouvoir en plus d'introduire de nouveaux mode de régulation tout en remplissant un rôle que Carroll définit d'endiguement. Il fait aussi justement remarquer que

[...] notions of participation and partnership embodied within the Bank's work [...] play an important role in enmeshing and normalising new modes of governance that seek to contain political conflict and build consensus around the market project. [...] participatory processes are subordinated to the hierarchically dominant task of implementing market discipline, involving a very specific conceptualisation of politics.
(Carroll 2007 : 227)

Dans le cas d'une intervention moins « active », mais non moins coercitive dans ce stade de post-conditionnalité, le récipiendaire, pour obtenir du financement des bailleurs bilatéraux et multilatéraux et une restructuration de sa dette, aura tendance à faire correspondre la stratégie de développement aux attentes de ses créanciers. Il intériorise alors les prescriptions et participe à les normer. Par ce mimétisme, un processus de normalisation et de naturalisation s'instaure au fur et à mesure au point où ces prescriptions deviennent l'évidence. (Rist 1996) D'ailleurs, tout un « dispositif de guidage » ou d'« accompagnement » lié au « dispositif d'allocation d'aide » lui est soigneusement imposé. Son objectif est de baliser et orienter la formulation de politiques

publiques nationales à l'intérieur d'un cadre prédéfini – le *PRS Sourcebook*¹³⁴ de la Banque mondiale, les avis consultatifs conjoints (JSAN), les ateliers et formations diverses au titre du « renforcement des capacités » des bailleurs bilatéraux ou autres agences de développement (ex.PNUD), les « bonnes pratiques » de l'OCDE, etc. D'ailleurs, en faisant reposer le précepte d'« appropriation » de la Déclaration sur le processus des SRP, il enchâsse avec lui tout ce « dispositif de mise en conformité » limitant les politiques publiques à des options bien restreintes et de soumettre le récipiendaire à une surveillance par les bailleurs, de la formulation de la stratégie à son évaluation.

Prédéterminé et encadré, le premier axe du SLP soit celui des mesures macroéconomiques et structurelles (Levinsohn 2003) n'est ni sujet à discussion ni à consultation. Le « processus participatif » ne permet pas d'interroger le cadre macroéconomique préétabli (Pender 2001) ni de proposer des alternatives aux réformes orientées vers le marché. (Harrison 2001b) Cet aspect est reconnu par la Banque mondiale : « [...]the PRS process has had a limited impact in generating open public discussions of alternative macroeconomic policy options and related structural reforms[...] » (FMI et Banque mondiale 2005 : 12) La légitimité du processus politique de formulation de la stratégie dite nationale est en jeu tant au niveau de la légitimité des politiques et programmes qui en découlent que des auteurs de la stratégie. Il en va autant de la souveraineté de l'État sous gouvernance qui voit sa marge de manœuvre réduite depuis près de trente ans.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'indicateur qui permet de mesurer ce principe d'« appropriation » est défini par l'existence d'une stratégie de développement dite opérationnelle donc avalisée par les IBW et dont la mesure¹³⁵ est aussi effectuée par elles. On peut alors soutenir que l'objectif de ce principe est de standardiser et surtout, généraliser leur

¹³⁴ Levinsohn nous informe que le *PRS Sourcebook* préconise quatre axes nécessaires à une « bonne » stratégie : « *macro and structural policies [...]; how to improve governance – including public sector financial management; appropriate sectoral policies and programmes; and realistic costing and appropriate levels of funding for the major programmes.* » (Levinsohn 2003 : 4)

¹³⁵ Comme nous l'avons présenté au chapitre précédent, c'est la Banque mondiale en dernier lieu qui au moyen de son CDI effectue l'évaluation de « appropriation » par le biais de la cohérence entre la stratégie, le budget et sa mise en œuvre. Alors que jusqu'en 2005, date de la Déclaration de Paris, cette évaluation était restreinte à l'usage interne de la Banque mondiale (Gulrajani 2007), elle est dorénavant constituante de l'évaluation de l'efficacité de l'aide *via* la Déclaration de Paris. Elle est étendue dans les faits à l'ensemble des récipiendaires de l'APD, et plus seulement aux débiteurs de l'AID. En retour, pour la Banque mondiale, « [...] l'application du CDI passe nécessairement par la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. » (Banque mondiale 2005b : xxvi) Nous pouvons alors soutenir que la Déclaration de Paris constituerait l'opérationnalisation de préceptes promulgués du CDI.

utilisation – les DSRP.¹³⁶ L'utilisation des DSRP, et ses processus sous-jacents dans le système de l'aide, dépasse largement le nombre de bénéficiaires auquel le processus était initialement destiné. Par cet appel à l'alignement et à l'harmonisation des pratiques les bailleurs imposent donc un cadre d'intervention néolibéral. En faisant du CDI/DSRP des IBW l'indicateur et la mesure de l'« appropriation », la Déclaration vise vraisemblablement à le diffuser à d'autres bénéficiaires. Des États autres que ceux admissibles à l'IPPTE et à l'AID devront sous le couvert d'améliorer l'efficacité de l'aide se soumettre en principe au processus des DSRP pour obtenir de l'APD. Améliorer l'efficacité selon la Déclaration, c'est aligner l'ADP sur un cadre de « développement » en adéquation avec « les principes de la mondialisation libérale » (Amin 2009) promus par les IFI et les bailleurs bilatéraux, que les bénéficiaires devront faire leur. Avec une pareille intrusion et un dirigisme omniprésent à tous les niveaux, comment les bailleurs peuvent-ils prétendre renforcer la capacité des gouvernements? Au nom de la « bonne gouvernance » et maintenant de l'« efficacité de l'aide », les bailleurs tentent de façon plutôt explicite de se rendre maîtres du champ politique des bénéficiaires.

3.2 La « capacité » comme « technologie politique » pour circonscrire l'action de l'État

Le précepte d'« appropriation » suppose au préalable que le bénéficiaire détienne la « capacité »¹³⁷ d'assurer le rôle qu'on lui demande soit celui d'un « leadership » dans la maîtrise de la stratégie de développement et d'assurer la conduite de la coordination de l'aide. À défaut de quoi, les bailleurs lui offriront leur appui pour exercer ce rôle. En prenant au mot que le bénéficiaire est désormais « in the driver's seat » (Monterrey 2002), risquera-t-il de se donner une politique qu'il sera « incapable » de mettre en œuvre et escomptera l'intervention des bailleurs? Qui décide de la capacité d'un État à mettre en œuvre une politique de développement?

Une politique ou stratégie de développement est un processus itératif sans cesse réajusté. Un bénéficiaire qui redéfinit sa politique de développement de façon autonome – en supposant qu'il ait la possibilité de le faire – sera-t-il considéré « inapte » à poursuivre une stratégie de

¹³⁶ Selon le FMI, « [à] la fin de juin 2009, les DSRP complets d'un peu plus de 90 pays avaient été communiqués au Conseil d'administration du FMI, ainsi que plus de 50 DSRP préliminaires (ou « intérimaires ») » (FMI 2010a : 2) alors que 40 pays sont admissibles ou potentiellement admissibles à l'IPPTE (FMI 2010b) parmi les 79 qui sont admissibles à emprunter à l'AID (Banque mondiale 2010).

¹³⁷ Le Programme d'action d'Accra précise par capacité les « [...] institutions, systèmes et experts locaux[...] ». (PAA 2008 § 14)

développement ? Visiblement, le récipiendaire à travers la formulation des DSRP est jaugé dans ses capacités avant de soumettre sa stratégie, car le bailleur s'engage dans la Déclaration à « renforcer leur capacité à exercer ce rôle ». (DP 2005 § 15) Le récipiendaire semble préjugé « incapable » avant d'avoir fait ses preuves ? L'« incapacité » présumée du récipiendaire par les bailleurs traduit-elle l'inadéquation et l'impossible réconciliation des politiques, programmes et priorités entre les deux parties ? Ce qui exigerait vraisemblablement un aiguillage permanent de la politique du récipiendaire par les bailleurs. Voici quelques interrogations que soulève le « renforcement des capacités » transversal à la Déclaration de Paris.

Dans le rapport sur l'efficacité Banque (Banque mondiale 2002c) et dans le premier principe de la Déclaration qui suit la même logique, l'enjeu est de faire de l'« appropriation » un préalable au succès des stratégies de développement et à l'efficacité de l'aide. L'« appropriation » est conditionnelle à la « capacité » de l'État récipiendaire. C'est de la capacité des récipiendaires d'obtempérer aux injonctions des bailleurs notamment à poursuivre les réformes et à gérer les contradictions qui est visée. À travers l'« appropriation » misant sur la « bonne » gestion des affaires publiques, les bailleurs circonscrivent la marge de manœuvre de l'État récipiendaire pour le (ré)orienter dans une trajectoire définie par eux.

En dehors de son usage technique, le « renforcement des capacités » est une « technologie politique » par son discours qui « autorise » dans les faits une intervention des bailleurs et un « dispositif d'allocation de l'aide » couplé d'une assistance technique des bailleurs. Omniprésent dans le discours actuel le « renforcement des capacités » revêt une importance dans la notion d'« appropriation », mais également dans le discours et les pratiques d'aide au développement. Sa nécessité est fondée sur l'impératif du « changement » – une opération politiquement délicate – lui-même basé sur un jugement de valeur subjectif qui émane de celui qui à la fois évalue et prévoit octroyer une assistance technique. Dans le cas où un récipiendaire est jugé « inapte », la notion d'« absence de capacités » et la nécessité de son « renforcement » permet et légitime *de facto* l'intervention du bailleur, elle renforce son action. L'« incapacité » permet au bailleur d'exercer un contrôle pérenne sur l'orientation de la stratégie de développement et sa mise en œuvre. Beaucoup des secteurs à « renforcer » à l'instar de la « capacité d'action de l'État » ou la « gouvernance du secteur public » sont de longs processus politiques non exempts de conflits qui dépassent largement la gestion de l'aide et son administration par le récipiendaire. L'enjeu du « renforcement des capacités » est de modeler la politique de développement selon les pré-requis de l'heure particulièrement celui de fournir un cadre institutionnel et réglementaire favorable au marché. Ce cadre propre au projet politique du NSI que seul un type d'État peut s'engager à

pourvoir. Un type d'État dit efficace qui a épousé et internalisé les vues de ses bailleurs. Voilà tout l'enjeu de l'« appropriation ».

Le « partenariat » à travers la Déclaration de Paris fait croire à une certaine autonomie du récipiendaire à choisir sa trajectoire de développement. Il camoufle le conflit sous-jacent au projet politique qu'est le développement dans un rapport créancier/débiteur qui nécessairement est inégalitaire. Mais cette « technologie politique » est aussitôt démentie quand se déploie le dispositif disciplinaire propre au rapport du CDI/DSRP pour garder à l'œil les récipiendaires. Ces « technologies politiques », comme le « partenariat », la « participation » ou la « capacité » sont performatives en introduisant une nouvelle conceptualisation du politique notamment par des modes décisionnels qui régularisent ou normalisent les rapports sociaux et hiérarchisent les demandes sociales en fonction de l'« optimalité » des marchés. (Carroll 2007)

En bref, la « capacité » dans le domaine du développement est empreinte d'un certain déterminisme et paternalisme dont la notion d'« appropriation » était censée remédier. Édicter des politiques de l'extérieur s'est avéré au final contre-productif reconnaissent les bailleurs au cours des années 1990. (Banque mondiale 2002c) Ceci ne représente pas le seul « paradoxe » de la Déclaration de Paris. La coopération technique pour le « renforcement des capacités » des récipiendaires a été épinglée comme l'une des sources d'inefficacité de l'aide. (Berg et UNDP 1993, Banque mondiale 2000) Désavouée au cours de la décennie 1990 pour avoir affaibli les capacités administratives des récipiendaires¹³⁸ elle garde toujours une place centrale dans le programme d'amélioration de l'efficacité de l'aide pour... renforcer les capacités administratives des récipiendaires. Sur cette rubrique, la Déclaration de Paris n'est visiblement pas exempte de contradictions, car l'essentiel de cette assistance technique est une aide liée ce qui contrevient à l'engagement des bailleurs de délier leur APD au paragraphe 31 de la Déclaration.

Aussi, l'aide budgétaire – le plus souvent sous forme de prêts – peut être assimilable à l'aide à l'ajustement structurel et à la stabilisation financière pour pallier aux déséquilibres budgétaires en contrepartie de réformes. Cette forme d'allocation d'APD soutient les finances publiques, mais en retour, elle génère d'autres dettes. Autrement dit, elle soutient temporairement l'équilibre budgétaire en finançant entre autres les dépenses publiques d'un récipiendaire et parce qu'elle est dispensée sous forme de prêts, elle produit une dette. Par ce mécanisme, l'aide permet de se créer d'autres débouchés ou objet d'intervention et pérennise l'endettement tout en assurant que son

¹³⁸ Durant cette période, les fonctionnaires ont désaffecté la fonction publique après une réduction significative de leur masse salariale comme prescription des IFI lors de l'ajustement structurel pour joindre les équipes des bailleurs afin de gérer leurs programmes d'APD.

service est toujours payé et refinancé. Comme l'observe Amin, tout est conçu pour maintenir le récipiendaire dans le statut d'un État client. (Amin 2009 : x)

En définitive, les SLP, l'« appropriation » comme la « participation » sont contestées par de nombreuses OSC. (Eurodad 2008, Reality of Aid 2008) Néanmoins, il est de la responsabilité du récipiendaire de les mettre en place et les maintenir, dans le vocabulaire de la Banque mondiale, de créer une « coalition de réformateurs » ou une « demande interne » pour les politiques de ce programme. Comme le soutenait Stiglitz, « *[i]f policies are to be sustainable, developing countries must claim ownership of them.* » (Stiglitz, 1998 : 34) L'« appropriation » est confinée à la rédaction d'un DSRP dont les contours et le contenu tendent à épouser les doléances de ses créanciers qui devra au final être approuvé par les IFI pour être considéré « approprié » – dans le sens que le récipiendaire adhère et fait sien, le sens « conforme » aux attentes des IBW et des autres bailleurs. L'« appropriation » est située au sommet de la « pyramide de l'efficacité ». Sans cette « appropriation », il ne peut y avoir ni « alignement » ni « harmonisation ». Mais surtout sans alignement sur les préceptes des bailleurs, l'« appropriation » dans le cadre de la Déclaration de Paris s'avère inopérante.

Ces « technologies politiques » et « dispositifs d'allocation de l'aide » – essentiellement ceux de la Banque mondiale – qui agissent ensemble sont promus dans la Déclaration de Paris. Ils forment une supra conditionnalité qui est lourde d'implications notamment politiques. La Déclaration et ses principes sont en soi des technologies politiques liées aux dispositifs d'allocation de l'aide. Ces processus et modalités d'aide promus par la Déclaration de Paris visent à augmenter la propriété de l'aide, à exercer une contrainte qui s'étend non seulement en surface sur un secteur ou une partie d'un secteur donné, mais s'étend à l'échelle de la politique et du budget national du récipiendaire. Plus alarmant encore, cette intrusion tente d'agir en profondeur dans la structure même du politique des États récipiendaires. Cette immixtion consiste à modifier le mode de régulation entre une forme particulière de l'État, de la société et du marché. Le processus du DSRP, par le biais de l'« appropriation », ordonnance un rôle particulièrement étroit à l'État, non loin de l'État minimal, et de ses institutions : un État promoteur du marché et coordonnateur de l'aide. Le potentiel qu'ont les technologies politiques et dispositifs d'allocation de l'aide à refaçonner l'État au nom de la « bonne gouvernance » et maintenant de l'« efficacité de l'aide », nous amène à partager cette compréhension qu'à Fine du PCW :

[w]hat the new consensus [PCW] does analytically is to strengthen and widen the scope for discretionary intervention under the guise of good governance and the imperative to moderate both market and non-market imperfections, and wrap it up in terms of local ownership.[...] It is not providing a carte blanche for the state; nor is it even an ethos of being pro-state other than as a complement to the market. (Fine 2001: 15)

Cette aide promue dans la Déclaration de Paris agit autant comme une contrainte directe qu'indirecte. Elle est conditionnelle moyennant le niveau de conformité des récipiendaires aux exigences des bailleurs (indirecte) – avoir une « bonne » stratégie de développement, de « bonnes » institutions, etc. Cette idée de contrainte indirecte propre à la post-conditionnalité s'inscrit, et est en cohérence avec l'« appropriation », soit celui du récipiendaire de faire siennes des politiques et réformes de l'extérieur donc de les internaliser. Cette aide dite efficace agit aussi comme une contrainte directe de par le poids qu'exercent les dispositifs d'allocation d'aide privilégiés à l'instar de l'appui budgétaire et aussi par l'alignement des bailleurs sur les dispositifs des IBW.

Le CDI/DRSP, à travers son processus de formulation, tout comme la promotion de l'aide programme et budgétaire comme véhicule principal pour acheminer l'APD afin d'en améliorer l'efficacité, agissent ensemble et se renforcent mutuellement. En effet, ce vaste exercice de contrôle des bailleurs s'intensifie et se déploie entre autres par les principes d'« appropriation », mais aussi d'« alignement ». L'« appropriation » en terme d'autonomie à définir sa politique de développement est caduque. Le Centre de développement de l'OCDE reconnaît le paradoxe qui réside entre les modalités d'allocation de l'aide privilégiées par la Déclaration, à l'instar de l'aide budgétaire, qui renforcent les problèmes qu'elles devaient résoudre. (OCDE 2008c : 23) Le directeur du Centre de développement de l'OCDE, Javier Santiso, soutient que :

[...] bien que son objectif déclaré soit de promouvoir l'appropriation des politiques par le bénéficiaire, cette modalité a souvent conduit, par incidence, à une situation dans laquelle les bailleurs de fonds tentent d'exercer un plus grand contrôle que par le passé sur les programmes de développement. [...] les bailleurs de fonds seraient bien avisés de réexaminer les mérites relatifs de formes d'aide-programme (approche-sectorielle) et d'aide-projet moins ambitieuses. (OCDE 2009e : 10)

Il reste à savoir si ce qui est qualifié d'incidence non intentionnelle l'est vraiment au regard de la manière dont ont été conçus tant l'« appropriation » que les autres principes de la Déclaration de Paris. Au final, pour illustrer l'« appropriation » avec cette métaphore proposée par la Banque mondiale, l'État récipiendaire est dans le « siège du conducteur », mais il ne choisit ni le véhicule, ni la destination, ni le chemin pour se rendre.

CONCLUSION

Au cours des années 1990, l'aide au développement vit une profonde crise de légitimité et de confiance pour ne pas avoir produit les effets escomptés. Elle est alors déclarée inefficace à engendrer le développement. Cette crise fait suite à l'échec relatif de l'ajustement structurel et des premières réformes de « gouvernance » tel qu'ils ont été prodigués par les IBW *via* la crise de l'endettement et appliqués par les pays sous ajustement. Elle concerne aussi et surtout, les revers subis de la conditionnalité telle qu'elle est appliquée par les bailleurs. Les diverses critiques sur les incidences socio-politiques des PAS et de « bonne gouvernance » ainsi que les crises économique-financières qui sévissent au cours des années 1990 aux quatre coins de la planète ébranlent les politiques issues du « Consensus de Washington ». La communauté des bailleurs, les IBW en tête, réajuste le tir en prenant en compte plusieurs facteurs occultés par la pensée dominante néolibérale notamment des conditions d'ordre politico-institutionnel. À travers de ce que certains dénomment le « post-Consensus de Washington », l'aide au développement doit être modulée en fonction de son efficacité, un processus politique – sous un mince vernis technico-mécanique – lancé par la Banque mondiale et le CAD/OCDE dès les années 1990. Le parcours culmine avec la Déclaration de Paris sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide en 2005. Mais en quoi consiste cette efficacité?

Pour appréhender et illustrer le changement qui s'est produit entre le CW et PCW et comprendre comment il agit dans la pratique, nous avons emprunté le cadre référentiel du néolibéralisme socio-institutionnel (NSI) qui préfigure une nouvelle forme de néolibéralisme promue par le PCW. Le NSI a pour objectif de soumettre les sociétés et les États à la discipline du marché capitaliste. Et pour parvenir au grand projet politique d'enchâsser cette logique marchande dans ces sociétés, aux prescriptions néolibérales « classiques » du CW, se sont ajoutées des prescriptions politico-institutionnelles. L'objectif étant de restructurer l'État et le façonner afin qu'il incarne et projette la liturgie néolibérale du marché afin qu'il puisse conditionner ses institutions publiques dans un sens favorable à ce marché. Le NSI promeut pour arriver à ses fins de nouveaux processus et de nouvelles méthodes : des « dispositifs d'allocation de l'aide » et des « technologies politiques ». Nous avons constaté que le programme d'efficacité de l'aide de la

Déclaration de Paris repose en partie sur ces derniers. C'est donc à travers cette perspective que nous avons choisi d'observer les tentatives de modulation de l'aide pour améliorer son efficacité et analyser une de ses mesures dites d'efficacité, l'« appropriation » ainsi que ses « dispositifs d'allocation de l'aide » et « technologies politiques ». L'efficacité étant un concept relatif et l'aide au développement au cœur des rapports Nord/Sud étant une notion relationnelle, nous avons cherché à comprendre ces enjeux politiquement chargés. Dans cette lancée, nous avons voulu saisir à quoi renvoie cette efficacité de l'aide tant désirée en pratique et quel est le dessein de cet agenda?

Dans cette étude, nous avons au premier chapitre tracé le portrait de l'aide publique au développement et l'évolution de son efficacité à partir des différents courants de développement des dernières décennies. À la lumière de ce survol, nous avons illustré combien, d'une part, autant l'aide que le développement sont des notions intrinsèquement politiques, floues, sans définition commune claire faisant l'unanimité. D'autre part, qu'une APD dite efficace est tributaire du modèle de développement promu par la pensée dominante de l'heure. Elle est alors considérée efficace à priori et que sa quête d'efficacité est un enjeu débattu depuis un moment déjà.

Ensuite, nous avons esquissé la littérature sur l'efficacité de l'aide pour montrer qu'elle est très diversifiée et que les points de vues divergents autant au sein d'un même courant qu'entre eux. Puisqu'il y a plusieurs façons d'appréhender ce qu'est une aide efficace et à quoi elle est destinée, cette recension des écrits nous permet aussi d'affirmer que contrairement à ce que le programme laisse croire, en se basant dit-elle sur des « leçons tirées de l'expérience », la Déclaration n'est pas neutre. Un choix lié à une idéologie – néolibérale – a été entrepris pour orienter et façonner le programme de Paris pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide vers une direction particulière. Ce *choix* vers une orientation spécifique lui confère une dimension politique. C'est ainsi que cette vision particulière adoptée pour améliorer l'efficacité de l'aide contredit la façon technique et apolitique par laquelle les principes d'efficacité sont présentés. Comme nous l'avons évoqué plus tôt, ce point est désormais admis par l'OCDE et son Centre sur le développement. (OCDE 2009a, OCDE 2009e) Nous avons aussi dressé un avant-goût de sa réalisation à travers les rapports de suivi. Dans cette même partie, nous avons présenté une synthèse des principes d'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris, c'est-à-dire ses engagements et ses mécanismes de suivi. En les examinant, les « dispositifs d'allocation d'aide », les « technologies politiques » et grilles d'évaluation confectionnés par la Banque mondiale

transparaissent dans les travaux des chercheurs analysant les « causes » et « solutions » de l'(in)efficacité de l'aide, comme dans ceux qui œuvrent au sein de la Banque mondiale. La Déclaration de Paris lui emprunte tant son cadre conceptuel (« technologies politiques ») que ses dispositifs d'allocation et d'évaluation. D'ailleurs, ce point concernant l'« appropriation », est dénoncé par un des chercheurs du Centre pour le développement de l'OCDE. Il suggère à l'aube de la tenue du troisième Forum de haut niveau à Accra que :

[I]es décideurs devraient envisager de diversifier et rendre plus légitimes les mécanismes de suivi de l'appropriation préconisés par la déclaration de Paris. Actuellement, le suivi est surtout assuré par la Banque mondiale qui, comme tous les bailleurs impliqués dans un programme d'aide, est à la fois juge et partie. (OCDE 2008e)

Le Programme d'action d'Accra s'engageait alors à renforcer l'« appropriation » en ouvrant le dialogue sur la politique de développement, mais cet engagement est aussitôt annulé au paragraphe suivant où on y décrète, comme le fait aussi de façon plus implicite la Déclaration de Paris, que « [f]aute de capacités – c'est-à-dire d'institutions, de systèmes et d'experts locaux – solides, les pays en développement ne peuvent pleinement faire leurs, ni gérer les processus de développement. » (Accra 2008 § 14) Pour faire croire à une certaine marge de manœuvre de l'État récipiendaire, les bailleurs ont habilement recouru à un subterfuge qui lie l'« appropriation » à la « capacité ». À travers l'« appropriation », on postule donc l'incapacité des récipiendaires à formuler leur politique de développement.

Ces instruments, initialement prévus à l'intention des PPTe, des débiteurs de l'AID et de la BIRD, recèlent de nombreuses prescriptions notamment politico-institutionnelles auxquelles les bailleurs s'alignent en endossant la Déclaration de Paris. Nous corroborons alors l'affirmation selon laquelle la Déclaration de Paris met en œuvre l'agenda de la Banque mondiale sur lequel les bailleurs bilatéraux du CAD de l'OCDE et les banques régionales de développement se sont alignés. Les IFI demeurent, la Banque mondiale en tête, les grands ordonnateurs dans le domaine du développement et de l'APD ainsi que les stratégies et politiques que les récipiendaires sont tenus de poursuivre. À cet effet, la Banque en se déclarant la « Banque du savoir sur le développement », coopte et (re)conceptualise des concepts¹³⁹ dans un cadre compatible au néolibéralisme et favorable à l'économie de marché. Elle en fait par la suite avec la force de ses moyens, une promotion active en diffusant largement ces « technologies politiques » dans le champ du développement. Alors que des OSC exercent des pressions pour que soit privilégiée

¹³⁹ Parmi ces concepts figure entre autres « appropriation », « société civile », « capital social », « partenariat », « participation », « biens communs », « empowerment », etc.

une « appropriation démocratique » du processus de développement (Reality of Aid 2008), cette notion d'« appropriation » est beaucoup trop connotée et devrait plutôt être rejetée, car elle est trop marquée par le sceau des IBW. Après l'avoir passée dans la « machine anti-politique » (Ferguson 1994), il est à parier que cette notion fera encore son chemin jusqu'à épuisement dans le discours dominant des prochaines initiatives internationales.

Dans le troisième chapitre, nous avons analysé les implications politiques du principe d'« appropriation », et ses « technologies politiques », lequel principe d'efficacité repose sur le CDI/DSRP. À travers cette mesure d'efficacité, nous avons montré d'une part qu'elle fait sienne des plans, programmes et politiques – auxquels sont attachés une gamme innombrable de conditionnalités – soigneusement aiguillonnés par les IBW avec le concours des autres bailleurs. Cela se fait entre autres par le « renforcement des capacités » pour formuler la politique de développement des bénéficiaires. Ce dernier point nous amène à confirmer en plus de ce que nous avons montré plus haut qu'à l'« appropriation » est liée l'incapacité du bénéficiaire de façon à justifier l'immixtion croissante des bailleurs dans le processus de développement et accroître leur pouvoir disciplinaire. Aussi, nous observons qu'en circonscrivant la marge de manœuvre de l'État, l'« appropriation » est aussi destinée à le façonner dans un moule néolibéral forcé. L'objectif étant, à court terme, d'enchâsser et de sécuriser les acquis du programme de réformes libérales, de les sceller politiquement et d'empêcher tout « retour en arrière ». Dans un avenir immédiat, il s'agit d'infléchir les sociétés et les États à la dictature du capital mondialisé et financiarisé à la solde des firmes transnationales agissant en toute impunité faute de législation supranationale contraignante dans les domaines entre autres des droits humains et environnementaux. Dans ce contexte, une aide efficace suppose alors une conditionnalité efficace c'est-à-dire que les effets de cette conditionnalité perdurent dans le temps au-delà du projet d'APD.

En promouvant ces « technologies politiques » et « dispositifs d'allocation de l'aide », la Déclaration de Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide constitue une supra conditionnalité des IBW car elle fait reposer sur ses cadres autant les bénéficiaires que les bailleurs. C'est à se demander si l'objectif de la Déclaration de Paris ne tente pas de prouver à la « communauté du développement » que les politiques néolibérales, en perte de crédibilité constante, peuvent véritablement fonctionner si bailleurs et bénéficiaires poussent dans le même sens, car tout dans

le programme de l'efficacité de l'aide est ficelé pour forcer à l'adoption et au maintien des politiques néolibérales des IFI.

La Déclaration de Paris peut être lue de plusieurs façons. Aussi technique qu'elle puisse paraître, elle reconnaît implicitement que les réformes néolibérales ne pourront être mises en place et soutenues sans l'émergence d'un processus politique « national » propre au récipiendaire qui va au-delà du simple consensus. Mais voilà que les principes d'efficacité retenus promeuvent une externalisation de la politique de développement et une immixtion croissante des bailleurs dans leur formulation et application. La Déclaration de Paris conditionne, entre autres, la mise en place d'un environnement politico-institutionnel particulier – réformes dites de seconde génération – sans lequel les réformes néolibérales dites de première génération ne peuvent être garanties de succès et assurer leur pérennité. Dès lors, un État efficace est un prestataire d'institutions, un État assujéti aux desiderata des bailleurs, définis principalement par la Banque mondiale, et qui a la « capacité » de mettre en place des institutions (dépolitisées) pour sécuriser les marchés et assurer entre autres la mise en œuvre de politiques de développement où le secteur privé (national et surtout transnational) peu enclin à la redistribution sera le principal moteur de la croissance. Aussi, technocratique, fonctionnaliste et utilitariste que puisse paraître la Déclaration de Paris – et le type d'État promu –, il ne demeure pas moins qu'elle est fondamentalement politique. Elle aborde et sollicite de nombreuses questions liées au pouvoir et à sa répartition qu'elle tente entre autres de dépolitiser par ses mesures d'« efficacité ». La Déclaration de Paris accentue une tendance qui a pris racine sous cette forme lors de la période de l'ajustement. Elle accélère la mouvance vers une externalisation de la définition des politiques publiques des récipiendaires dans des domaines aussi vastes que la gestion des finances publiques et des réformes dites de gouvernance par le principe d'« alignement », des politiques sectorielles (santé, éducation, agriculture, etc.), etc.

Le renforcement de la conditionnalité par le biais de la Déclaration de Paris sert à faire passer des réformes impopulaires ou sensibles politiquement que l'on cherche à sécuriser en les enchâssant dans les constitutions des États récipiendaires au moyen notamment de réformes judiciaires et législatives, propres aux réformes dites de seconde génération. En appelant tous les bailleurs « traditionnels » à s'aligner, on cherche à faire contre poids aux bailleurs dits « non traditionnels » de plus en plus présents sur la scène internationale et qui ont d'autres critères d'« efficacité » que ceux du CAD/OCDE et des IFI. Ils ont la réputation de ne pas autant conditionner – ou de conditionner différemment – leur aide ou plutôt, ils dispensent une aide dont les conditions peuvent être moins intrusives politiquement c'est-à-dire dont l'assistance ne

perturbe pas autant l'équilibre des forces au niveau national. La Déclaration de Paris offre à ses défenseurs le moyen de sécuriser « son » marché de l'APD.

Les bailleurs dits traditionnels constatent que les rapports de force se modulent et ils craignent davantage les conséquences potentielles d'une perte d'influence de leur levier traditionnel, la conditionnalité. Mais voilà depuis maintenant trois décennies que cette conditionnalité s'étend sans cesse et devient de plus profonde et intense au point qu'elle soit ingérable de par les contradictions qu'elle induit. La conditionnalité est visiblement en situation de crise profonde d'où le réflexe instinctif des bailleurs de la renforcer. Bien empêtrés dans le champ du politique, la question se pose alors : jusqu'à quel point les bailleurs sont-ils prêts à aller? Vraisemblablement, le renforcement de cette conditionnalité de l'aide ne semble pas porter les effets escomptés, pour ne pas dire efficace! D'évidence, comme l'ont noté des auteurs comme Carroll ou Hibou, le récipiendaire tend en situation d'espace politique étriqué à utiliser de « ruses » pour assurer sa survie. En appelant les bailleurs à s'aligner sur les conditionnalités de la Banque mondiale et du FMI, la Déclaration de Paris agglomère à travers ses cinq principes d'« efficacité » un nombre incalculable de conditionnalités dites croisées dans tous les secteurs d'activité de l'État, au sein de sa propre structure étatique comme son fonctionnement. En tant que supra conditionnalité, tant par son contenu que par sa tentative de rallier l'ensemble des bailleurs à s'aligner sur elle, la Déclaration de Paris est de toute évidence difficile à administrer – administrer tant son sens de « diriger » que dans le sens d'« introduire ». Sans compter que s'ajoute à ces conditionnalités d'autres plus spécifiques aux bailleurs bilatéraux où ceux-ci tenteront d'inscrire leurs propres conditions à l'obtention de leur assistance conformément à leur intérêts nationaux immédiats.

À coups de libéralisations et de privatisation, entre autres, les politiques imposées par les IBW ont profondément fragilisé les États récipiendaires. Bien que l'un des objectifs affichés du programme d'efficacité de l'aide soit de « renforcer » les capacités administratives de l'État, il semble plutôt que la Déclaration de Paris accentue cette fragilisation. Car en même temps que s'accroît l'intervention des bailleurs, une intervention qu'ils ont eux-mêmes dénoncée comme nuisant à l'efficacité de l'aide, ils imposent *via* entre autres l'« appropriation », la « participation » et le « partenariat » une recomposition du politique où l'État se voit confisquer des pans entiers de sa souveraineté. Vraisemblablement, ces contradictions sont accentuées par les « solutions » préconisées par l'agenda de Paris.

Là où on a amputé les programmes sociaux et appelé à un État minimal des pays du Sud durant les années d'ajustement structurel, on demande dorénavant de renforcer ces mêmes capacités

ainsi que ces programmes et institutions. Or celles-ci ont été affaiblies sous injonction des bailleurs autrefois au nom des grands équilibres macroéconomiques et de stabilisation et aujourd'hui au nom, entre autres, des ODM, de la « bonne gouvernance », de l'« efficacité de l'aide », de la « stabilité » dans le monde, etc. Il est alors demandé au préalable aux récipiendaires de dégager un consensus et de mettre en place en ensemble de politiques et réformes – notamment institutionnelles pour entre autres favoriser l'ancrage des réformes macroéconomiques et structurelles dites de première génération – pour accéder à une restructuration de leur dette par le biais de l'IPPTE et pour bénéficier de financements. Cependant, ce financement ne concerne plus seulement les IBW, mais l'ensemble des bailleurs bilatéraux essentiellement ceux membres de l'OCDE/CAD qui s'inscrivent dans les orientations de la Déclaration de Paris. Or, il est aussi reconnu par les chercheurs de la Banque mondiale qu'eux mêmes en savent encore très peu sur le changement institutionnel et ses implications. (Banque mondiale 2002c) À cet égard, Chang soutient à propos des réformes institutionnelles des IBW « [...]qu'en imposant aux pays en développement des institutions inspirées des «meilleures pratiques» actuellement en usage dans les pays développés, et non de celles qui leur ont permis d'accéder à la croissance, les pays riches leur «retirent l'échelle» qui les avait eux-mêmes conduits au succès (Chang 2002 cité dans CUNCED 2007 : 63). On peut toutefois considérer que des réformes institutionnelles ne peuvent se produire sans heurts, car les institutions sont garantes d'un certain ordre et équilibre sociopolitiques. De tels changements ne peuvent qu'introduire diverses perturbations dont le dénouement est presque trop souvent inconnu. Il semble toutefois invraisemblable que des réformes institutionnelles et une soit disant large consultation de la « société civile » puissent à elles seules garantir une cohésion sociale pour accepter les réformes néolibérales et ainsi leur assurer une légitimité. La « greffe » ne prendra pas sans une légitimité démocratique du processus de changement institutionnel. Une recomposition sociopolitique induite par des réformes aux forceps ne peut qu'entraîner une situation de conflit ou du moins une rupture avec un ancien système dont les conséquences sont assurément incertaines. Voilà une vision bien réductrice des « technologies politiques » conceptualisées et promues par la Banque mondiale pour façonner le politique.

Malgré que les principes de la Déclaration de Paris soient issus d'« expériences accumulées », articulés ensemble, ils ont quand même été posés comme « efficace » en théorie a priori et selon une perspective particulière, c'est-à-dire conformément aux écueils rencontrés lors du Consensus de Washington. Considérant les résultats du Rapport d'étape sur sa mise en œuvre (OCDE

2009a) et de la deuxième phase de l'évaluation indépendante (Wood et al. 2011), les difficultés de leur mise en œuvre sont essentiellement de nature politique, celles-là même que la Déclaration de Paris – par ses allures technocratiques – se devait de résoudre. D'ailleurs, le Rapport final exprime clairement que « [...] pour mettre en place des changements constructifs et gérer la réforme de l'aide, il faut davantage de volonté politique que de solutions technocratiques. » (Wood et al. 2011 : v)

La Déclaration de Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide a codifié des normes d'allocation de l'aide. Nous avons voulu au cours de ce travail mettre en exergue ce processus normé de l'allocation de l'aide au développement ainsi que ses effets à travers l'objectif affiché d'augmenter son efficacité. À travers la promotion de « technologies politiques » et des « dispositifs d'allocation de l'aide », dont la Déclaration fait activement la promotion, ainsi que la constitution de « bonnes pratiques », elle répand tout un système de normes qui interviennent directement dans les processus décisionnels nationaux des bénéficiaires en matière de politique publique. En conséquence, la Déclaration devient elle-même un « dispositif d'allocation d'aide » et une forme de supra conditionnalité de l'aide dans la mesure où elle rassemble au nom d'une aide « efficace » toute une gamme de réformes notamment macroéconomiques, institutionnelles et politiques. En voulant rassembler les bailleurs autour de principes dits d'efficacité, le bénéficiaire se retrouve confronté à un ensemble de bailleurs plus ou moins unis. Ceci réduit sa marge de négociation donc l'astreint à un rapport de force de plus en plus inégalitaire. Du côté des bailleurs cela se traduit par un alignement sur les prescriptions de la Banque mondiale, car l'agenda de l'efficacité de l'aide est dans la pratique – et dans la rhétorique aussi – un agenda conçu par la Banque elle-même. Y sont promues autant ses orientations stratégiques en termes de politiques d'aide et de politiques publiques, que ses mécanismes ou « dispositifs d'allocation d'aide », ses « technologies politiques », ses indicateurs de performances, ses évaluations, ses « bonnes pratiques », etc.

Les agendas de la « lutte contre la pauvreté », du « soulagement de la dette », de l'« efficacité de l'aide » et la « fragilité des États » s'articulent entre eux et ils s'insèrent tous dans le même cadre néolibéral. Tant les OMD et que la Déclaration de Paris reposent sur ce cadre qui a fait ses preuves depuis maintenant une trentaine d'années en termes d'exacerbations des problèmes sociopolitiques qu'il engendre. À l'intérieur de ce paradigme, l'« efficacité de l'aide » ne désigne que la reproduction – la poursuite et l'atteinte des objectifs – de cet agenda néolibéral où fins et moyens sont confondus. Il n'est pas exagéré de soutenir que dans le système mondial actuel,

l'« efficacité de l'aide » n'est qu'un faux problème et son correspondant, la Déclaration de Paris ou l'agenda de l'efficacité de l'aide, une fausse solution. Il est probable qu'après la date butoir de 2010, il faudra inventer un autre dispositif pour perpétuer les interactions multilatérales et bilatérales Nord/Sud alors que le barème de 0.7% d'APD n'est toujours pas atteint par tous les bailleurs depuis plus de quarante ans. Le Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Busan en République de Corée du Sud à la fin de novembre 2011 nous informera sur le « nouveau » mécanisme pour maintenir les bénéficiaires en tant qu'« État client ». Si la décision de tenir ce quatrième Forum de haut niveau en Corée du Sud est de souligner par l'exemple comment un bénéficiaire devient bailleur, force est de constater la Corée du Sud a poursuivi une politique interventionniste aux antipodes que ce que propose actuellement les IBW.

De notre perspective, l'agenda de Paris visant à améliorer l'efficacité de l'aide ne peut qu'accentuer la dépendance des États bénéficiaires envers les bailleurs et le système d'APD. Une dépendance en termes des ressources financière, mais aussi une dépendance par l'accroissement du contrôle plus serré des bailleurs sur la définition des systèmes nationaux et des institutions, de la stratégie nationale, des politiques publiques, du budget national, de la mise en œuvre des programmes, etc. Bref, à un rétrécissement et un cloisonnement de l'espace politique des bénéficiaires sous le prétexte d'améliorer l'« efficacité de l'aide ». Aussi, par ses normes universalisantes, la Déclaration de Paris tend à étendre et à généraliser le dispositif actuel d'aide (CDI/DRSP/CDMT/SWAp) à des États qui ne souscrivent pas à l'IPPTE (ex. Vietnam), en plus de légitimer ce même dispositif. Le débat sur l'efficacité de l'aide dévie le débat de fond sur les enjeux véritables du développement, en plus de rétrécir davantage le champ des possibilités sur les questions de développement. Le débat actuel sur l'efficacité de l'aide et son amélioration est de notre point de vue non pertinent, voire stérile, dans la mesure où le cadre du déploiement de cette aide n'est pas remis en question, et de ce fait illégitime. Confiner l'amélioration de l'« efficacité » de l'aide à la mise en place de conditions favorables pour le marché et par le fait même, pour les bailleurs qui conditionnent toujours cette APD en fait un instrument de la mondialisation néolibérale. Comme l'affirme Dembélé, l'« efficacité de l'aide » n'est que le symptôme de l'échec de l'aide au développement. (Dembélé 2009) Les « remèdes » proposés par la Déclaration de Paris ne visent qu'à poursuivre un processus – celui d'un ajustement et d'une insertion défavorable forcée des économies et sociétés du Sud au système capitaliste (économie de marché) – déjà entamé qui s'essouffle. Fortement contestés, ils

cherchent tant bien que mal à perdurer et se légitimer par un processus de recyclage tout en cherchant à se revêtir de nouveaux atours afin de paraître comme les « remèdes » de demain.

Il ressort en filigrane de la Déclaration que l'aide semble efficace là où sont poursuivies les « bonnes » politiques, adviennent les « bonnes » institutions et la « bonne gouvernance » des affaires publiques, conditions indispensables au développement propre à la doctrine lancée par la Banque mondiale à la fin des années 1990. (Banque mondiale 1998; Burnside et Dollar 1997, 2000) Dès lors, l'objectif de l'aide au développement est de créer et réunir les conditions à ce qu'elle soit « efficace ». Or, ces conditions sont les « bonnes » politiques, les « bonnes » institutions et la « bonne gouvernance » car l'aide fonctionne lorsqu'elle est bien élaborée et accordée dans de bonnes circonstances. (Banque mondiale 2002) Suivant ce raisonnement, l'aide, pour qu'elle soit « efficace », doit être octroyée à un pays récipiendaire qui dispose d'un cadre macroéconomique et institutionnel considéré préalablement « favorable » ou qui démontre une volonté avérée de rencontrer les exigences de ses créanciers. Pour ce faire, l'aide dite efficace est conditionnelle à l'application des principes de l'agenda de Paris et elle est aussi constituante de la Déclaration de Paris! Autrement dit, une aide « efficace » est à la fois une condition et le résultat de la mise en application des principes que véhicule la Déclaration. Il s'ensuit un cercle vicieux de justifications qui permet à la fois de légitimer la nouvelle approche par elle-même tant par ce qu'elle est que ce qu'elle peut impulser. Cela sans même comprendre ce qui la précède et ce, en raison d'une part du caractère autoréférentiel de la définition de la Déclaration de Paris et de l'aide dite efficace. Cet enchaînement circulaire se poursuit. Dans cette étude en voulant identifier le dessein du programme de l'efficacité de l'aide, nous avons aussi tenté de savoir si cet État « efficace », défini et véhiculé étroitement par le PCW comme un État capable de fournir entre autres des institutions pour le marché, précède l'aide efficace ou si au contraire c'est au moyen de cette aide reconfigurée qu'advient cet État « efficace »? Force est de constater que nous ne pouvons clairement répondre à cette interrogation principalement à cause de son raisonnement circulaire inextricable. Tout comme la soi-disant « bonne gouvernance », l'État « efficace » est tantôt peint circulairement comme un objectif ultime de l'agenda de l'efficacité de l'aide, la résultante de la Déclaration de Paris, tantôt comme une exigence à satisfaire ou un préalable à l'« efficacité de l'aide ». Cependant, avec la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'État « efficace » se juxtaposent et se renforcent mutuellement. Chose est certaine, la Déclaration de Paris sert sans aucun doute de « Cheval de Troie » aux réformes néolibérales. Pourtant, cet État « efficace » est plus hypothétique que réellement existant. Quoique nous

pouvons dessiner quelques contours de cet État idéal aux yeux de l'impérialisme que nous pouvons décrire sommairement comme suit : un État obéissant à l'égard des desideratas des bailleurs ou plus généralement des intervenants extérieurs et complaisant face aux violations des législations nationales et internationales en matière de droits humains, d'environnement et du travail par entre autres les firmes transnationales, mais dans second temps assez redoutable par son appareil répressif pour mater les soulèvements populaires en quête de dignité humaine.

La force de la répétition des prescriptions des bailleurs comme les seules solutions possibles semble être la stratégie des bailleurs jusqu'à ce que les récipiendaires les internalisent. Le pari semble en partie gagné ou du moins sur la bonne voie après une trentaine d'années que les États du Sud sont dressés aux diktats néolibéraux inféodés aux IBW. D'ailleurs, ces conceptions sont internalisées à un point tel que lors de la quatrième réunion annuelle conjointe d'experts de la Commission économique pour l'Afrique et de l'Union africaine dans un exercice de « repenser » le rôle de l'État dans la transformation économique et le développement en Afrique, on y prêche les vertus d'un État développementiste fondé sur le marché. Dans ce document de synthèse on y affirme que :

Le rôle central de l'État ne dépend donc pas du degré d'intervention de celui-ci dans le processus de transformation de l'économie mais, ce qui est plus important, de sa façon de diriger le développement grâce à une orientation idéologique nette et des institutions et des politiques efficaces soutenues par des capacités administratives et organisationnelles et une volonté politique suffisantes. (CEA et CUA 2011 : 3)

Cette perspective cadre parfaitement avec l'État efficace (néolibéral) préconisé par les bailleurs. D'ailleurs, plus la peine de former ces nouvelles élites dans les universités occidentales sur les « vertus » des politiques néolibérales et du « *management* », ces formations sont de plus en plus dispensées en sol africain entre autres par le biais d'instituts affiliés à la Banque. Elles sont en quelque sorte « délocalisées ».

Cette conception de l'État développementiste de la CEA et de l'Union africaine est un recul comparativement à celle proposée par la CNUCED en 2007. La CNUCED prône une « [...] réorientation fondamentale des politiques de développement pour sortir de l'impasse néolibérale. » (CNUCED 2007 : 65) On y affirme que l'État développementiste l'est parce qu'il est « développementaliste » en ce sens qu'il a un rôle actif à jouer dans le développement économique notamment en assurant une croissance économique fondée sur la transformation structurelle et l'industrialisation et en mobilisant lui-même ses ressources intérieures. (CNUCED 2007 : 67) Aussi, contrairement à la CEA et à l'Union africaine, la CNUCED est d'avis que

« [...] les éléments nécessaires sont en place pour permettre aux pays africains de relever leurs défis en matière de développement dans le cadre d'un «État développementiste». (CNUCED 2007 : 65) Selon elle, cette option est l'unique voie vers une sortie du sous-développement.

Sur fond de crise mondiale, le débat est visiblement relancé sur le rôle et les fonctions impartis à l'État et le cadre de son déploiement. Alors qu'Européens et Américains ont procédé à une intervention directe de l'État pour effectuer le sauvetage des banques et ont renforcé les moyens du FMI, voilà que des politiques d'austérité sont préconisées pour une sortie de crise. Quelle sera la nature de l'efficacité de l'APD, du modèle de développement qu'elle promeut et du type d'État empêtré dans un système qui génère ses propres contradictions? Nous pouvons présumer que sans un changement radical, l'APD demeurera au service du marché mondial.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACDI. 2002. Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace. Septembre. Hull : ACDI.
- AID. 2007. *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Washington D.C.: Banque mondiale.
<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf>
- Alternatives Sud. 2006. *Objectifs du Millénaire pour le développement. Points de vue critiques du Sud*; Vol. 13, n°1, (mars), Centre Tricontinental et Éditions Syllepse.
- Alexander, N. 2004. *Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments*. Social Watch Annual Report. Citizen's Network for Essential Services (CNES): Washington DC.
- Amin, S. 1970. *L'accumulation à l'échelle mondiale*. Paris: Anthropos.
- _____. 2009. « Préface à l'édition française » in Y. Tandon. 2009. *En finir avec la dépendance à l'aide*. Trad. de l'anglais par Floriant Rochas (CETIM). Genève: CETIM – Pambazuka Press – Centre Sud (South Center).
- Amprou, J. et L. Chauvet. 2004. *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*. Paris : Agence française de développement (AFD).
- _____. 2007. *Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux*. Paris : Agence française de développement (AFD)/Département de la recherche.
- Baheta, A. M. 2005. *La coopération Nord-Sud: l'éthique de la solidarité comme alternative*. Paris: Centre Tricontinental et L'Harmattan.
- Banque africaine de développement. 2006. *Rapport sur le développement en Afrique 2006. L'aide, l'allègement de la dette et développement en Afrique*. Paris et Tunis: Economica.
- Banque mondiale. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*. Washington D.C.:World Bank.
- _____. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 1994. *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*. Washington D.C. : BIRD et Banque mondiale.

- _____. 1995a. *Strengthening the Effectiveness of Aid : Lessons for Donors*. Washington D.C.: IBRD et World Bank.
- _____. 1995b. *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 1997. *Rapport sur le développement dans le monde: L'État dans un monde en changement*. Washington: Banque mondiale. Résumé.
- _____. 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford: University Press.
- _____. 1998. *Assessing Aid: What Works, What, Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2000. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2001. *World Development Report 2000/2001. Attacking poverty*. IBRD/The World Bank. New York: Oxford University Press.
- _____. 2002a. *Building Institutions for Markets: World Development Report 2002*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2002b. *A Case for Aid: Building a Consensus for Development Assistance*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2002c. *The Role and Effectiveness of Development Assistance : Lessons from World Bank Experience*. A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2003a. *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2003b. *Aligning Assistance for Development Effectiveness: Promoting country experience*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2004. *Développement et réduction de la pauvreté: Revoir le passé, penser l'avenir*. Préparé pour les Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) (Octobre). Washington D.C. : Banque mondiale.
- _____. 2005a. *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2005b. *Enabling Country Capacity to Achieve Results : 2005 CDF Progress Report*. Washington D.C.: World Bank.

- _____. 2005c. *An Operational Approach for Assessing Country Ownership of Poverty Reduction Strategies. Volume I: Analysis and Implications*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2007. *Result-based National Development Strategies. Assessment and Challenges Ahead*. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2008. *Liaison entre la SRP et les budgets nationaux : note d'orientation*. PREM – Groupe pour la réduction de la pauvreté. Banque mondiale.
- Banque mondiale et Association internationale de développement (AID) 2010. *Qu'est-ce que l'IDA ?*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/EXTIDAFRENCH/0,,contentMDK:20634181~menuPK:1264559~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1264512,00.html> (page consultée 12 septembre 2010)
- Banque mondiale et Département de l'évaluation des opérations (DEO). 1999. *1999 Annual Review of Development Effectiveness*. Washington D.C: DEO et Banque mondiale.
- _____. 2002. *La coopération pour le développement et l'évaluation des performances : le défi de Monterrey*. Washington D.C: DEO et Banque mondiale.
- _____. 2003. *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*. Washington D.C: IBRD et World Bank.
- Banque mondiale et FMI. 1999. *Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction*. Washington D.C.: World Bank.
- Banque mondiale. S.d. *La revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEMFAR) : un instrument pour améliorer la gouvernance économique au Niger*. Banque mondiale. <http://go.worldbank.org/BG2IJZK330>
- Bauer, P. T. 1984. *Mirage égalitaire et tiers monde*. Paris: PUF.
- _____. 1993. *Development Aid: End It or Mend It*. San Francisco : ICS Press.
- Bayart, J.-F. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayart.
- Bayart, J.-F, Mbembe, A. et C. Toulabor. 1992. *Le politique par le bas en Afrique. Contribution à une problématique de la démocratie*. Paris: Karthala.
- Berg, E. (coord.) et UNDP. 1993. *Rethinking Technical Cooperation : Reforms for Capacity Building in Africa*. Regional Bureau for Africa/United Nations Development Programme (UNDP) et Development Alternatives, Inc. New York : United Nations Development Programme.
- _____. 1997. "Dilemmas in Donor Aid Strategies". In (ed) Gwin, C. et J. M. Nelson, *Perspectives on Aid and Development*. Policy Essay No.22. Washington DC: Overseas Development Council (ODI), p.79-94.

- Bierschenk, T., J.-P. Chauveau et J.-P. Olivier de Sardan (dir). 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: Karthala.
- Bigsten, A. 2006. *Donor Coordination and the Use of Aid*. Göteborg University. School of Business, Economics and Law. Février. <http://gupea.ub.gu.se/dspace/handle/2077/2723>
- Birdsall, N. 2008. "Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings" In (ed.) Easterly, W. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.
- Bissio, R. 2007. "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Application of the Criteria for Periodic Evaluation of Global Development Partnerships – as defined in the Millennium Development Goal 8 – From the Right to Development Perspective: the Paris Declaration on Aid Effectiveness." Rapport présenté pour la 8^e session du Conseil des droits de l'Homme Working Group on the Right to Development et la 4^e session du High Level Task Force on the Implementation of the Right to Development. Genève. A/HRC/8/WG.2/TF/CRP.7
<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/A-HRC-8-WG.2-TF-CRP7.doc>
- Boone, P. 1996. "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". *European Economic Review*. (Février). Vol. 40, n°2, p. 289-329.
- Branson, W. et N. Hanna. 2000. *Ownership and Conditionality*. OED Working Paper Series No. 8. Washington D.C.: The World Bank.
[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/613B7379C76420EA8525697700712C60/\\$file/Ownrshp.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/613B7379C76420EA8525697700712C60/$file/Ownrshp.pdf)
- Bräutigam, D. 2000. *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Bräutigam, D. et S. Knack. 2004. "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa". *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52, n°2, p. 255-285.
- Browne, S. 2006. *Aid & Influence: Do Donor Help or Hinder?* Londres: Earthscan.
- Burnside, C. et D. Dollar. 1997. "Aid Spurs Growth in a Sound Policy Environment". *Finance and Development*. (Décembre). Vol. 34, n°4, p. 4-7.
- _____. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review*, (Septembre). Vol. 90, n°4, p. 847-868.
- _____. 2004. "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence" World Bank Policy Research Working Paper 3251 (Mars) http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/04/21/000009486_20040421103444/Rendered/PDF/wps3251Aid.pdf
- Burrall, S. S. Maxwell et A. Rocha Menocal. 2006. *Reforming the International Architecture: Options and Ways Forward*. London: ODI. Octobre.

- Cammack, P. 2002a. "Neoliberalism, the World Bank, and the New Politics of Development". In Khotari, U. et M. Minogue (eds) *Development Theory and Practice: Critical Perspective*. Houndmills: Palgrave.
- _____. 2002b. "The Mother of All Governments : The World Bank's Matrix for Global Governance". In Wilkinson, R. et S. Hughes (eds.) *Global Governance: Critical Perspectives*. Londres et New York: Routledge et Taylor & Francis Group.
- _____. 2004. "What the World Bank Means by Poverty Reduction and Why it matters", *New Political Economy*. Vol. 9, n°2, p. 190-211.
- _____. 2009. "Poverty Reduction and Universal Competitiveness". *LABOUR, Capital and Society* Vol. 42, n°1 et 2, p.32-54.
- Campbell, B. 1997a. « Reconceptualisation de l'État du Sud ». In (dir.) Crépeau F. *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*. Bruxelles : Bruylant.
- _____. 1997b. « La Banque mondiale prône un État efficace : pour quoi faire? » *Revue québécoise de droit internationale*. Vol.10, p.189-199. (publié en 1999)
- _____. 2000. « Gouvernance : un concept apolitique ? » Communication pour la Table ronde « Quel modèle politique est sous-jacent au concept apolitique de Gouvernance » *Séminaire d'été du Haut Conseil de la Coopération Internationale « Le développement: pour un débat politique »* (Dourdan, France 29 août 2000)
<http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Campbell-Gouvernance-concept-apolitique.pdf>
- _____. 2001. « La bonne gouvernance, une notion éminemment politique ». In (dir.) Haut conseil de la coopération internationale, *Les non-dits de la bonne gouvernance*. Paris: Karthala.
- _____. 2005. « Stratégie de lutte contre la pauvreté et espaces politiques: quelques interrogations ». In (dir.) Campbell, B. *Qu'allons-nous faire des pauvres?* Paris: L'Harmattan.
- Campbell, B et G. Duruflé. 1987. « La dette du Tiers Monde ». *Relations*, n°527. Janvier-février, p.9-14.
- Campbell, B et B. Losch. 2002. « Les pauvres, bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté? « Tout changer pour aller plus loin » ». *Politique africaine*. N°87, p. 175-184.
- Campbell, B. et al. 2004. « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et lutte contre la pauvreté en Afrique ». In (dir.) Mappa, S. *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*. Paris : Karthala.
- Carroll, T. 2005. "Efficiency of What and for Whom? The Theoretical Underpinnings of the 'Post-Washington Consensus' Socio-institutional Neoliberalism". *Asia Research Centre, Working Paper N° 122*. Murdoch University.

- _____. 2007. *The Politics of the World Bank's Socio-institutional Neoliberalism*. Thèse de doctorat. Murdoch: Université de Murdoch.
- Cartier-Bresson, J. 2000. « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance ». *Revue Tiers Monde*. Vol. 41. N°161, janvier-mars, p.165-192.
- Cassen, R. et Associates. 1986, *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 1994. *Does aid work? Report to an Intergovernmental Task Force*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Chabal, P. et J.-P. Daloz. 1999. *L'Afrique est partie : du désordre comme instrument politique*. Paris : Economica.
- Charnoz, O. et J-M Severino. 2007. *L'aide publique au développement*. Paris: La Découverte, coll. Repères.
- Châtaignier, J.-M. et H. Magro. (dir.) 2007. *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*. Paris : Karthala.
- Cling, J-P. et al. «Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ?» *L'Économie politique* Vol. 4, n°16, p. 32-54.
- Commission Économique pour l'Afrique (CEA). 2002. *Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA) : Le Processus du DSRP en Côte d'Ivoire*. 18-21 novembre 2002, Nations Unies : Bruxelles (Belgique).
- _____. 2006. *The Emerging Aid Architecture, PRSs and the MDGs*. African Plenary on National Strategies for Poverty Reduction and Implementation of the Millennium Development Goals. 26-28 mars 2006, Nations Unies : Le Caire, (Égypte).
- Commission Économique pour l'Afrique (CEA) et Union africaine (UA). 2011. *Gérer le développement en Afrique : le rôle de l'État dans la transformation économique*. Document de synthèse. Réunion du Comité d'experts de la quatrième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique. Addis-Abeba, Éthiopie. 24 - 27 mars 2011.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). 2001. *Le développement économique en Afrique. Bilan, perspectives et choix des politiques économiques*. Nations Unies: New York et Genève.
- _____. 2002. *De l'ajustement à la réduction de la pauvreté. : Qu'y a-t-il de nouveau?* Nations Unies: New York et Genève.
- _____. 2004. *Endettement viable : Oasis ou mirage?* Nations Unies : New York et Genève.

- _____. 2006. *Le développement économique en Afrique. Doublement de l'aide : assurer la « grande poussée »*. Nations Unies : New York et Genève.
- _____. 2008. *Les pays les moins avancés. Rapport 2008*. Nations Unies : New York et Genève.
- Contamin et al. 2006. *Vers une aide plurielle au développement? Entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles*. Centre d'économie du développement. IFREDE-GRES-Université de Bordeaux IV. Document de travail DT/127/2006 <http://ged.u-bordeaux4.fr/ceddt127.pdf>
- Conte, B. 2003a. « Financement du développement, aides et dette », in ADPF, *Perspectives Sud, Bibliothèque du développement au XXIe siècle*, Paris : Ministère des affaires étrangères.
- _____. 2003b. L'ajustement à « visage humain ». http://conte.u-bordeaux4.fr/Enseig/Lic-ecod/docs_pdf/Ajtvishumain.pdf
- Collier, P. 1997, "The Failure of Conditionality". In (ed) Gwin, C. et J. M. Nelson, *Perspectives on Aid and Development*. Policy Essay No.22. Washington DC: Overseas Development Council (ODI), p.51-77.
- _____. 2001. "Consensus-building, Knowledge and Conditionality." In *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*. Washington D.C.: World Bank, p.67-83.
- Collier P. et al. 1997. "Redesigning conditionality". *World Development*. Vol. 25, n°9, (septembre) p.1399-1407
- Collier, P. et D. Dollar. 2002 "Aid Allocation and Poverty Reduction." *European Economic Review*. Vol. 45, n°1, (septembre) p. 1-26.
- Commission européenne/Office de coopération EuropeAid. 2008. *Aide budgétaire : la manière efficace de financer le développement ?* Bruxelles : Communautés européennes.
- Coordination Sud. 2005. Réformer l'aide pour améliorer son efficacité. Série « Rapports et études » Commission de l'APD Coordination Sud.
- Cornia, G. A. et G. K. Heillener (dir.). 1994. *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?* Londres: Macmillan.
- Cornia, G. A. 2006. « Comment évaluer les besoins d'aide ? Réponse : ne posez pas la question. Commentaires ». *Revue d'économie du développement*. Vol. 20, n°2-3. p.27-34.
- Coussy, J. 2002. « FMI et Banque mondiale : une nouvelle stratégie » In (dir.) Tronquoy, P. *Développement et mondialisation. Les Cahiers français*. No 310 (septembre/octobre), p.37-43.
- Cooke, C. et U. Kothari. 2001. *Participation: the New Tyranny*. Londres: Zed Books.
- Craig, D. et Porter, D. 2006. *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. Londres: Routledge.

- Damon, J. et al. 1999. *Réformer les systèmes d'aide : le cas du Mali*. Paris : OCDE (DCD et Club du Sahel) et PNUD.
- de Renzio, P. 2009. "More Aid or Smarter Aid? Donors, Governance and Accountability" in (ed.) Josephf, J. et Gillies A. *Smart Aid in African Development*. Colorado: Lynne Rienner.
- Dembélé, Demba Moussa. 2009. "Africa: Official Development Assistance and the Milenium Development Goals", dans (dir.) Abbas, H. et Y. Niyiragira, *Aid to Africa : Redeemer or Coloniser?*. Cape Town : Pambazuka Press, p.106-120.
- Dengbol-Martinussen, J. et P. Engberg-Pedersen. 2003. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. Londres: Zed Books.
- Departement for International Development (DFID). 2005. *Why we need to work more effectively in fragile states*. Londres : DFID.
- Devarajan S. et V. Swaroop. 1998. "The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance" *Policy Research Working Paper WPS2022*. Washington D.C.: World Bank/Development Research Group.
- Devarajan, S., D. Dollar et T. Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington D.C.: World Bank.
- Dioubaté, B. 2009. *La Banque mondiale et les pays en développement: de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*. Paris: L'Harmattan.
- Direction de la coopération pour le développement(DCD)/OCDE. 2004. *Deuxième Table ronde internationale sur « La gestion axée sur les résultats »*. Marrakech, Maroc. 4 et 5 février 2004. DCD/DIR(2004)4
- Doornbos, M. 2004. "'Good Governance': the Pliability of a Policy Concept", *Trames*. Vol. 8, n°4, p.372-387.
- Drechsler, W. 2005. "The Rise and Demise of the New Public Management", *Post-Autistic Economics Review*. N°33, p. 17-28.
<http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>
- Duchatel, J. 2009. « Des pas dans le bon sens ou simple diversion? », dans (dir.) Duchatel, J. et F. Rochat. *Efficace, neutre, désintéressée? Points de vue critique du Nord sur la coopération européenne*. PubliCetim n°33 (novembre), Genève : CETIM, p. 17-36.
- Easterly, W. 2002. *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid*. Working Paper n°4, Washington D.C: Center for Global Development.
- _____. 2006a. *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester?* Trad. de l'anglais par Aymeric Piquet-Gauthier [*The Elusive Quest for Growth* 2001] Paris: Eyrolles.
- _____. 2006b. *The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York : Penguin Press.

- Easterly, W., R. Levine et D. Roodman. (2003). "New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'." Working Paper n°26, Washington D.C: Center for Global Development.
- Epstein G. S. et I. N. Gang. 2009. "Decentralizing Aid with Interested Parties". In (ed.) Mavrotas G. et M. McGillivray. *Development Aid: A Fresh Look*. Houndsmill:UNU-WIDER Palgrave McMillan.
- Erodad. 2008. *Changer la donne: l'aide et la responsabilité dans le cadre de la Déclaration de Paris*. Bruxelles: Eurodad.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Ferguson, J. 1994. *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fonds monétaire international (FMI). 2010a. IMF Factsheet : Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Avril 2010.
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/hipcf.pdf> (page consultée 12 septembre 2010)
- _____. 2010b. « IMF Factsheet : Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ». Juillet 2010.
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/hipcf.pdf> (page consultée 12 septembre 2010)
- Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale. 2005. 2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results. Washington D.C. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905p.pdf>
- Forum de haut niveau de Rome. 2003. *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*. Rome. 24-25 février 2003.
http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/FR%20-%20Rome_Declaration.pdf
- Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Paris. 2005. *Déclarartion de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement: Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*. Paris. 28 février-2 mars 2005.
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>
- Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement. 2008. *Programme d'action d'Accra*. Accra, Ghana. 2-4 septembre 2008.
http://www.oecd-ilibrary.org/development/programme-d-action-d-accra_9789264098114-fr
- Founou Tchigoua, B. 2009. "The Future of Aid in North South Relations", dans (dir.) Abbas, H. et Y. Niyiragira, *Aid to Africa : Redeemer or Coloniser?*. Cape Town : Pambazuka Press, p.13-25

- Fraser, A. 2005. "Poverty reduction strategy papers: Now who calls the shots?" *Review of African Political*, Routledge. Vol. 32, n°104, -5/2005, p 317-340.
- _____. 2009. "Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context". In (ed.) L. Whitfield, *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. New York: Oxford University Press.
- Führer, H. 1996. *The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*. Paris : OCDE. OCDE/GD (94)67.
- Fukuyama, F. 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Gould, J. 2005. *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. New York et Londres: Zed Books.
- Grindle, M. S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 17, n°4. (Octobre), p.525-548.
- _____. 2007. "Good Enough Governance Revisited," *Development Policy Review*. Vol. 25, n°5, p.553-574.
- Gulrajani, N. 2007. "The Art of Fine Balances: The Challenge of Institutionalizing the Comprehensive Development Framework Inside the World Bank", dans (eds) Stone, D. et C. Wright, *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*. Londres et New York : Routledge et Warwick studies in globalisation.
- Gurtner, B. 2007. « Un monde à l'envers : le Sud finance le Nord » *Annuaire suisse de politique de développement*. [En ligne]. Vol. 26, n°2, p.57-80. <http://aspd.revues.org/121>
- Haan, A. de. 2009. *How the Aid Industry Works: An Introduction to International Development*. Sterling (États-Unies): Kumarian Press.
- Hansen, H. et F. Tarp. 2000. "Aid Effectiveness Disputed". In F. Tarp (ed.) *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Harrison, G. 2001a. "Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank's involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa". *Review of International Political Economy*. Vol. 8, n°3 (Automne), p. 528-547.
- _____. 2001b. "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania". *Development and Change*. Vol. 32, p. 657-679.
- _____. 2004. *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*. Londres: Routledge.

- Harriss, J. 2001. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. New Delhi: Leftworld.
- Hayami, Y. 2003. "From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Retrospect and Prospect." *Asian Development Review*. Vol. 20, n°2. p.40-65.
- Helleiner, G. 2000. "Towards Balance in Aid Relationships: Donor Performance Monitoring in Low-income Countries". *Cooperation South Journal*. N°2, p.21-35.
- Heller, P. S. et S. Gupta. 2002. "Challenges in Expanding Development Assistance." IMF Policy Discussion Paper 02/5. Washington DC: International Monetary Fund.
- Hermes, N. et R. Lensik. 2006. "Does Aid Work? New Evidence from recent Empirical Studies". In Huque, A.S. et H. Zafarullah (ed.) *International Development Governance*. New York: Taylor & Francis.
- Hibou, B. 1998. « Économie politique du discours de la banque mondiale en Afrique: catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire ». *Les Études du Céri*. N° 39.
- Hidouci, G. 2009. « L'aide au développement pour les « moins performants » ou pour un développement endogène? ». In (dir.) Duchatel J. et F. Rochat *Efficace, neutre, désintéressée? Points de vue critiques du Nord sur la coopération européenne*. PubliCetim n°33 (novembre), CETIM : Genève, p.134-144.
- Hjertholm, P et H. White. 2000. "Foreign Aid in Historical Perspective: Background and Trends". In F. Tarp (ed.) *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Holly, D. A. 2003. *Les Nations Unies et la mondialisation: Pour une économie politique des organisations internationales*. Paris: L'Harmattan.
- Holst, R. D. et F. Tarp. 2005. « De nouvelles perspectives pour l'efficacité de l'aide », *Revue d'économie politique du développement*. Vol. 19, n°2-3, p. 151-180.
- Hopwood, I. 2009. "Donor Policies in the Practice: The Challenges of Poverty Reduction and Aid Effectiveness" in (ed.) Joseph, J. et A. Gillies. *Smart Aid in African Development*. Colorado: Lynne Rienner.
- Hout, W. 2002. "Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance". *Development and Change*. Vol.33, n°3, p.511-527.
- _____. 2007. *The Politics of Aid Selectivity: Good Governance Criteria in the World Bank, US and Dutch Development Assistance*. New York: Routledge.
- Houtard, F. 2005. *Le sens de la « lutte contre la pauvreté » pour le néolibéralisme*. CADTM <http://www.cadtm.org/Le-sens-de-la-lutte-contre-la>
- Hugon, P. 1991. « La pensée française en économie du développement ». *Revue d'économie politique*. Vol.101, n°2 (mars-avril), p.171-229.

- Jacquemot, P. 1988. « La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives ». *Tiers monde*, vol. 29, n°114, p. 271-293.
- Jacquet, P. 2006. « Les enjeux de l'aide publique au développement ». *Politique étrangère*, vol. 4, p. 941-954.
- Jayasurya, K. 2001. "Governance, Post Washington Consensus and the New Anti Politics", SEARC: Southeast Asia Research Centre, *Working Paper Series*. City University of Hong Kong, n°2, April 2001.
- Jayasurya, K. et A. Rosser. 2001. "Economic Orthodoxy and the East Asian Crisis", *Third World Quarterly*. Vol. 22, n°3, p.381-396.
- Jayasuriya, K. et K. Hewison. 2004. "The Antipolitics of Good Governance: From the Global Social Policy to a Global Populism?". *Critical Asian Studies*. Routledge. Vol. 36, n°4, p.571-590.
- Jaycox, E. V. K. 1993 "Capacity Building: the Missing Link in African Development". In *African-American Institute Conference "African Capacity Building: Effective and Enduring Partnership"*. Reston, Virginie, 20 mai 1993.
- Johnson, O. E. G. 2005. Country Ownership of Reform Programmes and the Implications for Conditionality. G-24 Discussion Paper Series. No 35. New York et Genève : UNTAD.
- Kanbur, R. 2000. "Conditionality and Debt in Africa", in F. Tarp (ed.) *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Kapur, D. 1998. The State in a Changing World: A Critique of the 1997 World Development Report. WCFIA Working Paper No. 98-02. Boston : Harvard University. http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/750_kapurworking98.02.pdf
- Khan, M. 2004. "State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies", dans Tungodden, B. et al. (eds.), *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization*. Washington DC et Oxford : Oxford University Press and World Bank, p.165-195.
- Killick, T. 1996. "Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality". *The World Economy*. Vol. 19, n°2, (mars), p.211-229.
- Killick, T. et al. 1998. *Aid and the Political Economy of Policy Change*. Londres: Routledge.
- Klein M. et T. Hardford. 2005. *The Market for Aid*. Washington D.C.: International Finance Corporation (IFC)/World Bank Group.
- Knoll, M. 2008. *Budget Support: A Reformed Approach or Old Wine in New Skins*. Discussion Paper n°190, Octobre, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). UNCTAD/OSG/DP/2008/5, Genève : Nations Unies. http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20085_en.pdf

- Koch, D.-J. 2009. "Blind Spots on the map of Allocations: Concertation and Complementarity of International NGO Aid" in (ed.) Mavrotas G. et M. McGillivray. *Development Aid: A Fresh Look*. Houndsmill: UNU-WIDER Palgrave McMillan.
- Kothari, U. 2001. "Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development". In (ed.) Cooke, C. et U. Kothari, *Participation: the New Tyranny*. Londres: Zed Books.
- Krueger, A. et al. 1989. *Aid and Development*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Lancaster, C. 1999. *Foreign Aid and Development in Africa*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lapeyre, F. 2006. « Objectifs du Millénaire pour le développement: outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales? » In Alternatives Sud. *Objectifs du Millénaire pour le développement. Points de vues critiques du Sud*, Vol. 13, n°1, (mars), Centre Tricontinental et Éditions Syllepse.
- Lawson, A. et D. Booth. 2004. Evaluation Framework for General Budget Support: Evaluation Framework. Londres: Overseas Development Institute.
- Lensink, R. et H. White. 2000. "Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?". *Oxford Development Studies*. Vol. 28, n°1, (août), p.5-18.
- Lensink, R. et H. White. 2001. "Are There Negative Returns to Aid?" *Journal of Development Studie*. Vol. 37, n°6, p.42-65.
- Levinsohn, J. 2003. *The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?* G-24 Discussion Paper Series No. 21, UNCTAD/GDS/MDPB/G24/2003/2 Center for International Development Harvard University et United Nations Conference on Trade and Development.
- Leys, C. 1996. 'The Crisis in "Development theory"', *New Political Economy*. Vol.1, n°1, p.41-58.
- Madaule, S. 2008. *L'aide au publique développement: l'abécédaire de la réforme*. Paris: L'Harmattan.
- Manning, R. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?" *Development Policy Review*. Vol.24, n°4, p. 371-385.
- Martens, B. 2005. "Why Do Aid Agencies Exist?" *Development Policy Review*. Vol.23, n°6, p.643-663.
- Maxwell, S. 2003. "Heaven or Hubris: Reflections on the 'New Poverty Agenda'". *Development Policy Review*. Vol.21, n°1, p.5-25.

- McGillivray, M. 2005 « Réformer la formule : Commentaires. Efficacité de l'aide et régimes de politiques économiques dans les pays receveurs ». *Revue d'économie du développement*. Vol. 19, n°2, p.119-127.
- Médard, J.-F. (dir.)1991. *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*. Paris: Kathala.
- Merckaert J. et A. Caliri. 2007. « Réendettement des pays du Sud : tirer les leçons du passé ». *Afrique contemporaine*. Vol. 3-4, n°223, p.61-86.
- Millet, D. et E. Toussaint. 2008. *60 questions / 60 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*. Liège : CADTM-Syllepse.
- Mosley, P., Harrigan, J., et J. Toye. 1991. *Aid and Power: The World Bank and Policy-based lending*. Vol. 1. Londres: Routledge.
- Mosley, P., J. Hudson, et S. Horrell. 1987. "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries." *Economic Journal*. Vol. 97, n°387 (septembre), p.616-41.
- Mosley, P. et M. J. Eeckhout. 2000. "From project aid to programme assistance." In F. Tarp (ed.) *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Mosley, P., J. Hudson et A. Verschoor. 2004. "Aid, poverty ant the 'new conditionnality'". *The Economic Journal*. N°114 (juin), F217-F243.
- Moss et al. 2008. "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa". In (ed.) Easterly, W. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.
- Moyo, D. 2009. *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How there is Another Way for Africa*. Londres: Allen Lane.
- Nations Unies. 2002a. *Conférence internationale sur le financement du développement. Un partenariat pour le développement: le Consensus de Monterrey*. Monterrey (Mexique). 22 mars 2002. New York: Nations Unies. DEV/M/12.
- Nations Unies. 2002b. *Rapport sur la Conférence internationale sur le financement du développement*. Monterrey (Mexique). 18-22 mars. New York: Nations Unies. A/CONF.198/11.
- Naudet, J.-D. 1999. *Vingt ans d'aide au Sahel : Trouver des solutions aux problèmes*. Paris : Club du Sahel/OCDE.
- Niggli, P. 2008. *À qui profite l'aide au développement? Controverses et nouvelles pistes*. Lausanne: Éditions d'en bas et Alliance Sud.
- OCDE/CAD. 1985 *Report: Twenty-Five Years of Development Cooperation, A Reriew*. Paris: OCDE. 1985.

- _____. 1987. *1986 Report: Development Cooperation 1987*. Paris: OCDE.
- _____. 1989. *1989 Report: Development Cooperation in the 1990s*. Paris: OCDE.
- _____. 1992. *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*. Paris: OCDE.
- _____. 1995. *Vers un nouveau partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial*. Paris : OCDE.
- _____. 2002a. *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*. Paris : OCDE. 2002a. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/54/35336188.pdf>
- _____. 2002b. *Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement*. Extrait du communiqué final de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, 16 mai 2002 Paris :OCDE.
http://www.oecd.org/document/46/0,3343,fr_2649_33721_2088949_1_1_1_1,00.html
- _____. 2003a. « Coopération pour le développement. Rapport 2002 ». *Les Dossiers du CAD* Vol.4 n°1. Paris : OCDE.
- _____. 2003b. *Harmoniser l'aide pour augmenter son efficacité : Document sur les bonnes pratiques. Vol. 1*. Paris : OCDE. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/46/20899586.pdf>
- _____. 2004. « Rapport 2003 : Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement. » *Revue de l'OCDE sur le développement : Les Dossiers du CAD*. Vol.5 n°1. Paris : OCDE.
- _____. 2006a. *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*. Paris : OCDE.
- _____. 2006b. *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité. Volume 2. Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*. Paris : OCDE.
- _____. 2006c. *L'efficacité au regard du développement dans les faits : de l'application de la Déclaration de Paris pour promouvoir l'égalité des sexes, la durabilité environnementale et le respect des droits humains*. Note de réflexion. Paris : OCDE.
- _____. 2006d. *Promouvoir l'investissement privé au service du développement : le rôle de l'APD*. Paris : OCDE.
- _____. 2006e. *Coopération pour le développement. Rapport 2005*. Vol. 7, n° 1. Paris : OCDE.
- _____. 2007a. *Les objectifs d'aide seraient-ils en passe de devenir inaccessible?* Paris : OCDE.
- _____. 2007b. *The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Paris: OECD.
- _____. 2007c. *Coopération pour le développement. Rapport 2006*. Vol. 8, n° 1. Paris : OCDE.

- _____. 2007d. *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: Synthèse des résultats*. Paris: OCDE.
- _____. 2008a. *Service Delivery in Fragile States: Key Concepts, Findings and Lessons*. Paris : OECD.
- _____. 2008b. *Vers une croissance pro-pauvres : orientations à l'intention des donateurs*. Paris : OCDE.
- _____. 2008c. *Financer le développement 2008 : l'appropriation?* Études du Centre de développement. Paris : OCDE.
- _____. 2008d. *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés*. Paris : OCDE.
- _____. 2008e. « Pour une conception élargie de l'appropriation », dans *Repères*, n°71, juillet 2008. Études du Centre de développement. Paris : OCDE
- _____. 2009a. *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*. Paris : OCDE.
- _____. 2009b. *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*. Paris : OCDE.
- _____. 2009c. *Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et de la complémentarité sous la conduite des pays*. Paris : OCDE.
- _____. 2009d. *Pour une meilleure aide au développement. Société civile et efficacité de l'aide : Enseignements, recommandations et bonnes pratiques*. Paris : OCDE.
- _____. 2009e. *Appropriation et conditionnalité de l'aide: une revue critique à la lumière de la crise financière*. Études du Centre pour le développement de l'OCDE. Paris: OCDE.
- OCDE et Banque mondiale. 2005a. *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité. Volume 3 : renforcer les pratiques de passation des marchés dans les pays en développement*. Version provisoire. Paris : OCDE.
- _____. 2005b. « Harmonisation, alignement, résultats : Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide. » *Les dossiers du CAD 2005*. Vol.6, n°4. Paris : OCDE.
- _____. 2005c. *Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress : Paris Declaration on Aid Effectiveness*. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/35230756.pdf>
- _____. 2006. *Document de référence : les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement – Première version*. Paris : OCDE.
- OCDE et Nations Unies. 2008. *Efficacité de l'aide: un impératif pour atteindre nos objectifs de développement*. www.oecd.org/dataoecd/63/57/41659470.pdf

- Önis, Z. et F. Sense. 2005. "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus". *Development and Change*. Vol. 36, n°2, p. 262-290.
- Osmont, A. 1998. « La « gouvernance » : concept mou, politique ferme ». *Les annales de la recherche urbaine*. N°80-81, p.19-26.
- Pender, J. 2001. "From Structural Adjustment to Comprehensive Development Framework: Conditionality Transformed?". *Third World Quarterly*. Vol. 22, n°3, p.397-411.
- Pincus, R. J. et J. A. Winters. 2002. "Reinventing the World Bank". In (ed).Pincus, R.J. et J.A Winters *Reinventing the World Bank*. Ithaca (N.Y.) et Londres: Cornell University Press.
- Radelet, S. et R. Levine. 2008. "Three New Institutions Designed to Improve Aid Effectiveness". In (ed.) Easterly, W. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.
- Rajan, R. et A. Subramanian. 2005. *What Undermines Aid's Impact on Growth?* IMF Working Paper WP/05/126 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05126.pdf>
- _____. 2008. "Aid and Growth. What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 90, n°4, p.643-665.
- Reality of Aid. 2000. *"An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance"*. Londres: Earthscan Publications.
- Reality of Aid. 2008. *Aid Effectiveness: "Democratic Ownership and Human Rights"*. Quezon City: IBON Books.
- Reinikka, R. 2008. "Donors and Service Delivery" in (ed) Easterly, W. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press.
- Riddell, R. C. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. London: James Currey; Baltimore: John Hopkins University Press.
- Riddell, R. C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Rist, G. 1996. *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presse de Science Po.
- Rodrik, D. 2004. "Institutions and Economic Performance: Getting Institutions Right" CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich. (Octobre). Vol. 2, n°2, p. 10-15. <http://www.cesifo-group.de/DocCIDL/dicereport204-forum2.pdf>
- Rodrick, D. 2006. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*". *Journal of Economic Literature*. Vol. XLIV (Décembre), p. 973-987.
- Rodrik, D. 2008. "Second-Best Institutions", *American Economic Review*. Vol.98, n°2, p. 100-104.

- Roland-Holst, D. et F. Tarp. 2003. « De nouvelles perspectives pour l'efficacité de l'aide ». *Revue d'économie du développement*. Vol. 17, n°2, p. 151-180.
- Rondinelli, D.A. et G.H. Cheema. 2003. "The Competent State: Governance and Administration in an Era of Globalization", dans (eds.) Rondinelli, D.A. et G.H. Cheema, *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Bloomfield (C.T.) :Kumarian Press, p.243-259.
- Ruckert, A. 2005. *(Re-)producing Neoliberal Hegemony? The Poverty Reduction Strategy in Nicaragua*. Juin 2005. <http://cpsa-acsp.ca/papers-2005/Rückert.pdf>
- Sachs, J. 2005. *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*. Londres: Penguin.
- Saldomando, A. 2005. « L'impossible gouvernance pro-pauvre au Nicaragua » in (dir.) Campbell, B. *Qu'allons-nous faire des pauvres?* Paris: L'Harmattan.
- Santiso, C. 2001. "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality". *Georgetown Public Policy Review*. Vol 7, n°1, p.1-22.
- _____. 2004. « The contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets ». *Review of International Political Economy*. Vol 11, n°4, p. 828-844.
- Sen, A. 2003. *L'économie est une science morale*. Paris: Le Découverte.
- Soederberg, S. 2005. "Recasting neoliberal dominance in the Global South? A critique of the Monterrey Consensus". *Alternatives: Local, Global, Political*, Vol. 30, n°3, p. 325-364.
- Stiglitz, J. E. 1998a. *Towards and New Paradigm for Development: Strategies, Policies, Processes*. Prebisch Lecture given at UNCTAD, Genève, 19 Octobre 1998 <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/prebisch98.pdf>
- Stiglitz, J. E. 1998b. *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. The 1998 WIDER Annual Lecture. Helsinki: UNU-WIDER. http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/en_GB/AL2/
- Stokke, O. (ed). 1996. *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*. Londres: Frank Cass.
- Tan, C. 2005. *Evolving Aid Modalities and their Impact on the Delivery of Essential Services in Low-Income Countries*. (1) *Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD)*. http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2005_1/tan
- _____. 2007. "The Poverty of Amnesia: PRSPs in the Legacy of the Structural Adjustment", dans (eds) Stone, D. et C. Wright, *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*. Londres et New York : Routledge et Warwick Studies in Globalisation, p.147-167.

- Tandon, Y. 2009. *En finir avec la dépendance à l'aide*. Trad. de l'anglais par Floriant Rochas (CETIM). Genève: CETIM – Pambazuka Press – Centre Sud (South Center).
- Tarp, F. 2006. "Aid and Development". *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 13 n°2, p.9-61.
- Taylor, M. 2004. "Responding to Neoliberalism in Crisis: Discipline and Empowerment in the World Bank's New Development Agenda". *Document présenté à la rencontre annuelle de l'International Studies Association* (Montréal, 17 mars 2004). http://www.allacademic.com/meta/p73067_index.html
- Taylor, M et S. Soederberg. 2007. "The King is Dead (Long Live the King?): From Wolfensohn to Wolfowitz at the World Bank", dans D. Moore(ed.), *The World Bank: Poverty, Development, Hegemony*. KwaZulu: KwaZulu-Natal Press, p.452-478.
- Thérien, J-P. 2001. «Un demi-siècle d'aide au développement ». *Lien social et politique/RIAC*. (Printemps), n°45, p.89-103.
- Thorbecke, E. 2000. "The Evolution of the Development Doctrine and The Role of Foreign Aid 1950-2000", in F. Tarp (ed.) *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Treillet, S. 2002. *L'économie du développement*. Paris: Nathan/VUEF.
- van de Walle, N. et T. A. Johnston. 1999. *Repenser l'aide à l'Afrique*. Paris: Karthala.
- van de Walle, N. 2005. *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- _____. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitfield, L. et A. Fraser. 2009. "Introduction: Aid and Sovereignty", dans (ed.) Whitfield, L. *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. New York: Oxford University Press.
- Williamson, J. 2000. 'What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?'. *The World Bank Research Observer*. Vol. 15, n°2 (Août), p. 251-264.
- Wood, B et al. 2008. *Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*. Copenhague : Ministère des Affaires étrangères du Danemark. http://www.diiis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/files/pages/french.html
- _____. 2011. *Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2*. Copenhague. Juin 2011. http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html
- Ziegler, J. 2005. *L'empire de la honte*. Paris : Fayard.