

# L'aide actuelle : conditionnalité et propriété

« Les bailleurs de fonds acceptent de céder les rênes aux pays, mais ils veulent conserver le choix de l'itinéraire. »<sup>1</sup>

---

## Le système mondial ou la mise à l'écart des pauvres

À la veille de la Conférence internationale de l'ONU sur le financement du développement, il ne fait aucun doute que le système mondial a laissé sur la touche les pays les plus pauvres et leurs populations, où qu'elles soient. On estime à 1,2 milliard au minimum le nombre de personnes, des femmes et des enfants pour la plupart, vivant avec moins d'un dollar US par jour. En Afrique, plus de 2 millions de jeunes enfants meurent chaque année avant leur premier anniversaire<sup>2</sup>. Il existe des inégalités flagrantes. Les revenus et les actifs des 25 personnes les plus riches du monde s'élèvent à 474 milliards de dollars US, soit plus que le PNB de l'ensemble des pays d'Afrique sub-saharienne<sup>3</sup>.

Mais les nations les plus pauvres ne sont pas uniquement accablées par la dette. Elles sont également de plus en plus exposées à l'instabilité financière, sur un marché mondialisé dont les règles favorisent les pays et les sociétés riches. La Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en novembre 2001, a lancé de nouvelles négociations commerciales qui marginaliseront certainement encore plus les pays et les populations pauvres, lesquels ont d'ailleurs peu profité des accords issus du cycle de négociations de l'Uruguay (Uruguay Round).

Les stratégies et les ressources nécessaires à une avancée significative d'un programme visant à combler l'abîme mondial entre une minorité riche et une majorité s'appauvrissant ne sont à l'heure actuelle que pure rhétorique.

Dans les mois qui ont suivi le 11 septembre 2001, de nouvelles coalitions se sont formées, générant des ressources considérables pour combattre le terrorisme dirigé contre les États-Unis et leurs alliés. Mais la terreur quotidienne dont sont victimes des communautés entières dévastées par les conflits, des mères mourant en couches, de jeunes enfants succombant à la malnutrition et à la dysenterie, de jeunes adultes mourant du SIDA et des familles privées de moyens de subsistance constitue une tragédie humaine à une échelle hors de toute proportion. L'aggravation de la pauvreté, qui prive les parents de leurs enfants, enlève aux enfants leurs parents victimes du SIDA et dépossède des communautés de leurs droits de base témoigne d'une crise profondément ancrée et nécessitant une action urgente et radicale de la communauté internationale.

Après les attentats de New York et de Washington, de nombreux gouvernements ont fait le lien dans leur discours entre un ordre mondial tourné vers la paix, l'inégalité et la pauvreté. Clare Short, la secrétaire britannique au Développement international, a ainsi déclaré :

*« L'élimination des racines sous-jacentes de la violence et des conflits repose sur un effort international considérable pour réduire la pauvreté et l'injustice et promouvoir le développement, la démocratie et les droits humains. »<sup>4</sup>*

La nouvelle situation mondiale offre l'occasion d'envisager des outils allant au-delà d'une aide financière supplémentaire, d'un allègement plus important de la dette et des approches innovantes de réduction de la pauvreté, bien que ces outils demeurent essentiels.

Mais il faut surtout que, lorsqu'ils se rencontreront à Monterrey, au Mexique, à l'occasion de la Conférence sur l'Aide au développement, les chefs d'État et les gouvernements se penchent sur le besoin urgent d'atteindre les Objectifs de développement international, de mettre en œuvre les Plans d'action définis dans les années quatre-vingt-dix (et acceptés par certains dirigeants du monde voici seulement 18 mois lors du Sommet du millénaire de l'ONU) et de réformer radicalement le système régissant l'ordre économique mondial, ainsi que les institutions internationales qui le dirigent.

### **Deux poids deux mesures creusant les inégalités**

On assiste depuis quelques années à une montée du scepticisme des populations vis à vis de la volonté et de la capacité des États à effectuer une avancée significative dans les négociations internationales relatives aux questions sociales, économiques et environnementales. Les transferts de ressources Nord-Sud s'amenuisent et les institutions mondiales dominées par le Nord consolident un système de relations extrêmement inégales entre les nations.

Les ONG sont de plus en plus outrées par le cynisme des gouvernements du Nord qui exercent leur pouvoir en faisant l'apologie de la « bonne gouvernance » et de l'« aide efficace », tout en défendant des intérêts politiques et économiques étriqués. Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), les pays industrialisés ont consacré 353 milliards de dollars US [sept fois les dépenses totales de l'Aide publique au développement (APD)] à la protection de leur agriculture en 1998<sup>5</sup>. Dans le même temps, les choix politiques dont disposent les gouvernements des pays les plus pauvres sont réduits par les conditionnalités que leur imposent les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux. Les rapports publiés par des ONG asiatiques montrent que les gouvernements du Sud sont obligés de privatiser et de libéraliser leur économie<sup>6</sup>, tandis que les pratiques restrictives des pays de l'OCDE, comme les barrières tarifaires et non tarifaires, coûtent quelque 160 milliards de dollars US par an aux pays en développement<sup>7</sup>. La Banque mondiale a récemment quantifié la terrible souffrance humaine ainsi engendrée : « 19,8 milliards de dollars US de pertes de dépenses sociales ».<sup>8</sup>

Face à ce système de deux poids deux mesures, des centaines de milliers d'organisations de citoyens exigent des gouvernements, au Nord comme au Sud, qu'ils reprennent fermement possession de leurs pouvoirs, en collaborant avec les nouvelles organisations internationales constituées démocratiquement. En faisant appel non seulement aux gouvernements, mais également à l'opinion publique mondiale, elles se rencontrent à l'occasion de réunions intergouvernementales mondiales et régionales, afin de contester l'adhésion aux politiques qui perpétuent une mondialisation dont les règles ne bénéficient qu'au petit nombre.

Ces organisations mondiales de citoyens représentent parfois des intérêts et des points de vue divergents, mais elles sont unies dans des initiatives communes pour la réalisation d'alternatives démocratiques à l'inexorable déploiement du marché dans tous les aspects

de la vie des individus à travers le monde. Elles discutent et proposent des solutions pour surmonter les obstacles à l'élimination de la pauvreté absolue, qu'ils soient structurels, socio-économiques, liés aux rapports femme-homme, écologiques ou financiers.

Les modestes avancées sur l'allègement de la dette des pays les plus pauvres en 2000 montrent que les citoyens sont potentiellement capables d'exiger que les gouvernements agissent. Mais si les aspirations exprimées par les Objectifs de développement international du millénaire pour 2015 et les Plans d'action doivent se réaliser, les États de la Conférence de l'ONU sur le financement du développement devront concrétiser leur engagement réitéré dans « un effort international considérable pour réduire la pauvreté et l'injustice » par un nouveau consensus autour de l'importance du développement de la solidarité humaine en vue de la paix dans le monde<sup>9</sup>.

### **Utiliser l'aide pour transférer le pouvoir**

L'Aide publique au développement (APD), destinée en particulier aux pays les plus pauvres, devrait constituer une ressource majeure pour la mise en œuvre de stratégies visant à surmonter la pauvreté. Pourtant, les ONG parties prenantes du Bilan de l'aide ces dix dernières années ont été témoins et ont rendu compte de l'écart croissant entre le discours politiques des bailleurs de fonds et la réalité des objectifs, des pratiques et des conséquences de leurs programmes dans le Sud<sup>10</sup>. Les pratiques consistant à imposer des conditionnalités sur les politiques et les projets, par lesquelles les bailleurs de fonds exercent leur pouvoir, sont au cœur du présent Rapport 2002 de Reality of Aid.

Les contributions de plus de 35 ONG du monde entier mettent en lumière les liens importants entre un régime d'aide sous haute condition et le rôle de ces mesures dans les inégalités et l'aggravation de la pauvreté. Les conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds et l'« engagement » politique exigé des bénéficiaires de l'aide sont de plus en plus sévères, traitent de domaines de plus en plus variés et ce, en complète contradiction avec le discours actuel des bailleurs de fond qui prêchent une plus grande « appropriation » des politiques et des stratégies de réduction de la pauvreté par les pays en développement. Dans ce rapport, les ONG soulignent certains des principaux obstacles à un réel transfert de pouvoir les populations marginalisés et qui leur permettrait de prendre le contrôle de leur propre développement. La modification des relations régissant l'aide ne saurait réduire à elle seule les inégalités ni venir à bout de la pauvreté. De tels objectifs imposent, au-delà de l'aide étrangère, de profondes réformes des règles qui gouvernent l'économie mondiale et ses principales institutions, ainsi que du pouvoir des États et des organisations de la société civile représentant les intérêts de ceux qui subissent la pauvreté. En libérant l'aide de la conditionnalité, on peut ouvrir un espace politique pour ces modifications fondamentales.

### **Les bailleurs de fonds sont-ils des inconditionnels de la conditionnalité ?**

La conditionnalité n'est pas inhérente à la notion d'aide, mais, du Plan Marshall pour l'Europe aux premières aides au développement des années cinquante et soixante, elle a toujours été, de manière plus ou moins explicite, dans l'air du temps. La notion de « partenariat » dans les relations entre pays riches et pays pauvres remonte au moins au rapport de 1969 « Partenaires en développement » de la Commission Pearson<sup>11</sup>. Dans les années soixante et soixante-dix, certains pays en développement accomplirent des progrès

notoires mesurés par les indicateurs sociaux, en mettant en œuvre des stratégies de développement énergiques et autonomes.

Certains bailleurs de fonds, comme la Norvège, adoptèrent des approches mettant l'accent sur le partenariat et la « responsabilité des bénéficiaires ». La majeure partie des avancées notées aujourd'hui résultent de ces politiques. L'aide peut se targuer d'y avoir largement contribué. Les stratégies actives d'auto-développement du Sud se sont accompagnées de l'exigence, dans les années soixante-dix, d'un Nouvel ordre économique international, qui consistait en des relations économiques et politiques mondiales plus équitables et jetant les bases d'un partenariat vraiment mondial pour le développement.

Mais le « nouvel ordre mondial » qui apparut était en complète contradiction avec les attentes. La flambée des taux d'intérêt à l'échelon mondial, la domination de l'idéologie de marché néo-libérale appliquée par les gouvernements successifs aux États-Unis et au Royaume-Uni et le rôle en demi-teinte de l'État dans l'industrialisation des pays du Sud se sont accompagnés de l'explosion de la dette des pays en développement aux revenus moyens, tels que le Brésil et le Mexique, puis par la suite, de plus de cinquante des pays les plus pauvres. Le choc économique des « décennies perdues » que furent les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a creusé les inégalités et la pauvreté pour des millions de personnes et aggravé les crises écologiques.

Au début des années quatre-vingt, les taux d'intérêt dépassèrent les 20 p. 100 dans le Nord, ce qui eut pour effet d'accroître la dette des pays en développement de manière exponentielle et de réduire rapidement la capacité des gouvernements à mener leurs stratégies de développement. La perspective de voir l'insolvabilité des débiteurs du Sud nuire aux économies des pays industrialisés du Nord, qui sortaient tout juste d'une profonde récession, mit rapidement un terme à toute éventualité d'élargissement du dialogue Nord-Sud basé sur le Nouvel ordre économique international.

Commença alors une période de rééchelonnement de la dette, de prêts subordonnés à l'ajustement structurel et à la conditionnalité macroéconomique, imposés par le FMI et la Banque mondiale. La conditionnalité fut une véritable aubaine pour les multinationales du Nord. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) réduisirent considérablement le rôle de l'État, en particulier dans le domaine social et dans l'agriculture. Ils entraînèrent la privatisation de pans entiers de l'économie, ainsi que la libéralisation du commerce et de la réglementation bancaire au profit des exportations, souvent au détriment des industries et des environnements locaux.

Il n'est nul besoin de rappeler l'évolution de la crise de la dette, de ses nombreux « prêts d'aide » multilatéraux et bilatéraux, conditionnés par le remboursement de la dette et les politiques d'ajustement structurel. Quoique violemment réprouvées à l'époque par les institutions financières internationales (IFI) et les bailleurs de fonds du Nord, ces prêts et ces politiques furent bel et bien imposés aux gouvernements des pays en développement par le biais de centaines de missions confiées aux « experts » du FMI et de la Banque mondiale, pour s'assurer qu'ils rembourseront leur dette aux créanciers du Nord, de sorte qu'ils ne pouvaient répondre à leurs besoins croissants.

À la fin des années quatre-vingt-dix, les inconvénients des consignes issues du Consensus de Washington imposées à un grand nombre de pays en développement étaient largement reconnus.

### **Encadré 1 : Consensus de Washington**

Le rapport 2000 de la Banque mondiale sur la pauvreté établit la liste des dix objectifs du « Consensus de Washington »<sup>12</sup> :

1. Discipline budgétaire
2. Redistribution des fonds publics à l'éducation, à la santé et aux infrastructures
3. Réforme fiscale (élargissement de la base d'imposition et réduction des taux d'imposition marginaux)
4. Taux d'intérêt déterminés par le marché et positifs (mais modérés) en termes réels
5. Taux de change compétitifs
6. Libéralisation du commerce (remplacement des restrictions quantitatives par des tarifs douaniers bas et uniformes)
7. Ouverture aux investissements directs étrangers
8. Privatisation des entreprises publiques
9. Déréglementation (abolition de la réglementation faisant obstacle aux importations ou limitant la concurrence, à l'exception de celles justifiées par la sécurité, l'environnement et la protection des consommateurs) et contrôle prudentiel des institutions financières
10. Garantie relative aux droits de propriété

Pendant une bonne partie de ces deux dernières décennies, le Consensus de Washington s'est nourri de la doctrine fermement établie par les IFI, qui préconisent que les pays en développement privilégient leur politique économique plutôt que leurs besoins humains.

« Le FMI part du principe que le déficit budgétaire doit être limité afin de préserver la stabilité macroéconomique. Il exige donc des pays appauvris une rigueur budgétaire telle qu'ils ne peuvent même pas maintenir leur population en vie, tellement les ressources budgétaires nécessaires à la santé, à la distribution de nourriture, etc., sont réduites. Le FMI insiste en outre pour que les pays consacrent au service de la dette des sommes supérieures au budget des ministères de la santé et de l'éducation réunis. »<sup>13</sup>

Le nombre d'Africains vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 217 millions en 1987 à 291 millions en 1998 et le taux de scolarisation dans les écoles primaires a baissé de 1 p. 100<sup>14</sup>

« En 1998, le FMI, la Banque mondiale et d'autres agences internationales ont prêté plus de 50 milliards de dollars US à l'Indonésie. Mais le renflouement s'accompagna de sévères restrictions (...) les mesures d'austérité imposées par le FMI ne firent qu'exacerber la crise sociale qui s'amplifiait déjà (...) Entre 1997 et 1998, selon la Banque mondiale, le nombre d'Indonésiens vivant sous le seuil de pauvreté a doublé. »<sup>15</sup>

La plupart des bailleurs de fonds conviennent aujourd'hui du lien entre accroissement de l'égalité et réduction de la pauvreté. Mais le Consensus de Washington a-t-il favorisé une plus grande égalité ? La Banque mondiale elle-même admet que « les phénomènes observés dans plusieurs pays montrent que les réformes macroéconomiques ont eu en moyenne très peu d'impact sur la distribution des revenus. »<sup>16</sup>

« Le rôle joué par les réformes dans la redistribution n'est pas clair et il semble que les premières déclarations affirmant que la réforme améliorerait la distribution aient manqué de fondement (...) Les faits macroéconomiques montrent que l'Afrique connaît un niveau élevé d'inégalité de revenus et que celui-ci s'est détérioré au cours de la dernière décennie. »<sup>17</sup>

Lorsqu'on leur reproche de poursuivre leurs objectifs économiques aux dépens des populations pauvres, les IFI se défendent généralement en invoquant « l'importance des politiques sociales visant à alléger le poids des réformes. » Mais, dans son étude de la protection des personnes pauvres pendant l'ajustement, le rapport commandé par la Banque mondiale sur la pauvreté en Afrique au tournant du millénaire (African Poverty at the Millennium) est clair : « Les pauvres ont-ils été protégés ? Force est de constater que non. »

### **La réforme des conditionnalités : vers un contrôle plus étroit des pays en développement ?**

#### **Plus intéressés par le respect des mesures plutôt que par leur qualité ou leur légitimité**

Le Consensus de Washington est né d'institutions monopolisées par l'élite mondiale. Établissant le lien entre la pauvreté persistante et l'absence de démocratie dans les institutions internationales, le professeur Jeffrey Sachs affirme :

*« Je ne crois pas en une gouvernance mondiale exercée par les pays riches, en un pouvoir de vote déterminé par le poids financier comme c'est le cas aujourd'hui au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale, au pouvoir immuable de bureaucraties enracinées et ne s'embarrassant pas d'un contrôle externe comme le pouvoir exercé par le FMI, ni en une gouvernance sous conditionnalité établie par les pays riches et imposée aux populations dans une situation désespérée<sup>1</sup>. »*

Pour les institutions financières internationales (IFI), il s'agit, à de rares exceptions près, de se conformer aux « conseils » politiques, mais jamais de s'interroger sur la qualité de ces conseils.

#### **Encadré 2 : Le coût des conseils prodigués par le FMI**

Un discours de Shigemitsu Sugisaki, le directeur général adjoint du FMI, en juin 2001, fait indirectement référence à la médiocrité des conseils prodigués par l'institution : « Par moments, notre capacité à donner des conseils et celle des pays à mettre en œuvre les réformes auraient pratiquement pu se réduire à néant. » M. Sugisaki ajoute que le FMI sait aujourd'hui tirer les leçons de la conditionnalité, en citant le cas du Mozambique, où une réforme structurelle de la protection de l'industrie de transformation nationale des noix de cajou (jugée par le FMI comme faisant obstacle aux exportations et entraînant une chute des revenus des propriétaires et des ouvriers agricoles) fut adoptée à l'essai, puis finalement abandonnée. Mais M. Sugisaki oublie de mentionner les 10 000 emplois perdus lorsque la concurrence obligea les usines de transformation des noix de cajou à mettre la clé sous la porte<sup>18</sup>. Le FMI manifeste peu de regrets devant le coût humain de ses conseils. M. Sugisaki admet qu'« une conditionnalité très précise et s'appliquant à un champ très étendu peut involontairement faire obstacle aux réformes nécessaires » et il affirme que

« le rôle des gouvernements nationaux doit primer dans la conception des politiques ». Il conclut néanmoins que la réforme de la noix de cajou a été abandonnée au Mozambique parce « nous avons jugé qu'elle n'était pas essentielle pour atteindre les objectifs macroéconomiques du programme. » « Nous avons jugé ». Voilà l'expression clé, une expression qui semble trahir un penchant naturel pour le contrôle.

## **L'érosion de la responsabilité nationale**

Par définition, les conditions de l'aide sont des mesures ou des mécanismes, décidés par les bailleurs de fonds, visant à s'assurer que les ressources de ces derniers, ainsi que celles fournies par les partenaires des pays en développement, sont utilisées de la manière voulue par les bailleurs de fonds. Elles sont souvent mises en œuvre dans le but de susciter des réformes politiques ou institutionnelles (sans aucun rapport) que les bénéficiaires, ainsi que le souligne Tony Tujan d'IBON (voir page 49), n'auraient pas acceptées en d'autres circonstances.

La conditionnalité est liée non seulement aux objectifs des bailleurs de fonds, mais également au processus pour les atteindre. L'expérience des ONG en Ouganda, relatée dans le présent rapport (voir page 23) montre comment, même lorsque les pays ont conçu leurs propres stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, les bailleurs de fonds insistent pour qu'ils y introduisent des processus supplémentaires qui nient les notions de prise en charge et de responsabilité que ces mêmes bailleurs de fonds prétendent défendre.

Les bailleurs de fonds hésitent, sauf cas extrême, à couper les vivres, car ils sont obligés de dépenser leurs budgets et ils subissent la pression politique et économique à l'intérieur de leurs frontières. Il s'agit, pour les institutions financières internationales (IFI) et les bailleurs de fonds bilatéraux, de s'assurer que les gouvernements et les partenaires des pays en développement assument la « propriété » des politiques que les IFI et les bailleurs de fonds préconisent pour garantir une croissance durable et la réduction de la pauvreté. Pour reprendre la propre formule de l'informateur(trice) d'un bailleur de fonds, « ils s'approprient les politiques lorsqu'ils font ce que nous voulons qu'ils fassent, mais de manière volontaire. »<sup>19</sup>

Dans les années quatre-vingt-dix, la portée et l'ambition des conditions de l'aide se développèrent, en vue non seulement d'influencer la politique macroéconomique, mais également de gérer au niveau microéconomique un large éventail de politiques et d'institutions des pays en développement. De 1995 à 2000, chaque prêt du FMI s'accompagnait en moyenne de 41 conditions. Elles concernaient notamment la politique budgétaire, la politique des taux de change, la fixation des prix et la mise en marché, les privatisations, la réglementation et les réformes du secteur financier, les filets de sécurité sociaux et le système de couverture sociale.<sup>20</sup> Ainsi que Nancy Alexander l'a souligné, les prêts accordés par le FMI aux pays de l'Afrique sub-saharienne en 1999 s'accompagnaient de 114 conditions en moyenne (voir page 129).

*Loin d'abandonner la conditionnalité de l'aide, les IFI et les bailleurs de fonds bilatéraux collaborent actuellement à une initiative sans précédent visant à fournir de nouveaux outils au régime de l'aide, au chapitre de la « prise en charge » et efficacité. Cette initiative commune se compose des éléments suivants :*

- 1) *nouveau régime de références, de normes et de codes conçus par le FMI, auquel les pays en développement doivent se soumettre*
- 2) *tendance à la « sélectivité » (préférence accordée aux États ayant adopté « les bonnes politiques »)*
- 3) *versements au titre de l'aide bilatérale et multilatérale subordonnés aux documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté*
- 4) *élargissement des objectifs de manière à incorporer la coopération internationale pour les « biens publics mondiaux » dans l'aide au développement.*

La tendance actuelle à la sélectivité fait perdre son importance au respect des conditions individuelles. La question est davantage de savoir quelles sont les normes internationales de la « bonne politique » et qui les définit. Il est donc très inquiétant de constater que le consensus des bailleurs de fonds autour de ces « nouvelles » mesures, de ces approches et de ces objectifs fasse si peu de cas de l'échec des politiques des institutions financières internationales (IFI) de ces vingt dernières années.

### **La reconnaissance des problèmes internationaux**

La plupart des recommandations des IFI s'inspirent directement des politiques qu'elles préconisent, conjointement avec les bailleurs de fonds, pour réduire la pauvreté, et répondent, selon Jean-Claude Faure, le président du CAD, à la nécessité d'intégrer les partenaires en développement à l'économie mondiale<sup>21</sup>. Le fait que, comme l'a souligné le réseau Third World Network, le système financier international s'avère lui-même un élément du problème : « Les IFI continuent de faire des recommandations, chaque fois qu'elles le peuvent, accompagnées de conditions dont le résultat net est d'exposer les pays en développement à la concurrence internationale et de réduire la portée des mesures nationales pouvant favoriser l'intégration sociale et la réduction de la pauvreté. Les pays en développement doivent rechercher l'incorporation stratégique, et non totale, dans le système financier international, en mettant en œuvre des mécanismes conçus pour réguler et contrôler les flux de capitaux internationaux afin de réduire l'instabilité<sup>1</sup>. »

Les études de cas des ONG du Sud présentées dans ce rapport illustrent à quel point l'aide semble évoluer vers le statut de cache-misère très élaboré, masquant les failles d'une mondialisation, « dans laquelle les détenteurs du pouvoir et des compétences n'ont plus à répondre de leurs actes, les valeurs prescrites par l'instrumentalisation et la finance priment sur les valeurs dictées par la vie, l'opportunité et le profit prennent le pas sur ce qui est bénéfique et responsable. »<sup>22</sup> Les contradictions entre la théorie et la pratique de l'aide sont si profondes et le fossé entre les riches et les pauvres se creuse à tel point, que pour certaines ONG, l'aide se réduit à une simple action humanitaire consistant à répondre aux besoins les plus urgents.

La plupart d'entre elles reconnaissent néanmoins que l'aide est un instrument financier essentiel de la coopération internationale, susceptible de lutter contre la pauvreté et de favoriser le développement durable dans le Sud, tandis que la foi aveugle dans les flux financiers ou les marchés privés est incapable d'atteindre de tels objectifs<sup>23</sup>.

## **Les bailleurs de fonds donnent la priorité aux intérêts économiques et commerciaux**

Plutôt que de constater un consensus apparent autour de la lutte contre la pauvreté dans le monde, le réseau international du *Bilan de l'aide* révèle un profond scepticisme de la part de la société civile vis-à-vis des motivations sous-jacentes de l'aide, auxquelles les conditions dictées par les bailleurs de fonds demeurent étroitement liées. La majorité des Philippins, remarque Rosario Guzman, de l'IBON, [voir page 68], considère l'aide comme un outil au service des intérêts du pays prêteur, de ses sociétés transnationales, de ses produits et de ses capitaux. Après 50 ans de points de vue et de principes différents prescrits par les bailleurs de fonds, l'aide est aujourd'hui largement perçue et ressentie comme un moyen de favoriser les intérêts commerciaux, politiques et diplomatiques du Nord.

Selon la Banque mondiale, « les bailleurs de fonds n'ont apparemment pas fondé l'attribution de leur aide sur les efforts concrets des gouvernements des pays bénéficiaires pour lutter contre la pauvreté. L'analyse économétrique de l'aide montre que les « variables des intérêts des bailleurs de fonds » influençant les considérations commerciales et politiques constituent un facteur déterminant dans l'attribution de l'aide bilatérale<sup>24</sup>. »

La conception des rapports femmes-hommes illustre l'approche sélective des bailleurs de fonds (lorsque la conditionnalité économique est appliquée au sens strict). Les conditions font peu de cas de cet aspect de l'aide et limitent les considérations sexospécifiques aux questions les plus modestes du développement social.

*« Les organismes mettent difficilement en exergue l'importance des rapports femmes-hommes dans le cadre général du développement. Ils considèrent que le rôle, les capacités, les besoins et les aspirations des femmes sont liés au développement social, sans aller jusqu'à modeler les processus économiques, sociaux et politiques fondamentaux. »<sup>25</sup>*

Les ONG canadiennes partagent ce point de vue et déclarent que « la mise en œuvre de la politique d'égalité des sexes par l'ACDI et les autres bailleurs de fonds, révèle dans l'ensemble une marginalisation des questions sexospécifiques : les femmes et les filles bénéficiant de l'aide sont au mieux considérées comme accessoires dans les programmes sociaux d'un secteur donné et elles restent invisibles dans la plupart des projets socio-économiques (...) Pour les États bénéficiaires, comme pour les institutions mettant en œuvre les programmes et pour les bailleurs de fonds, les engagements politiques vis-à-vis des problèmes d'égalité des sexes semblent s'« évaporer » lorsque les ressources sont attribuées. »

La conditionnalité permettra-t-elle d'accélérer les progrès au niveau de ces indicateurs sociaux ? Les personnes chargées de distribuer l'aide imposent souvent aux bénéficiaires des programmes et des objectifs bien précis, mais on constate que ces derniers n'ont qu'un faible impact et que d'autres pratiques peuvent réconcilier la prise en charge des programmes par les bénéficiaires et les recommandations<sup>26</sup>.

## Nos propositions

**1. Libérer toutes les formes d'aide et d'annulation de la dette en faveur des pays les plus pauvres de toute forme de condition, qu'imposent unilatéralement les bailleurs de fonds et les créanciers extérieurs. Le FMI et la Banque mondiale, contrôlés et gouvernés par les États-Unis, l'UE et le Japon, ne devraient plus être les « gardes-barrières » de l'aide internationale.**

Les ONG des pays en développement comprennent que l'élimination de la pauvreté exige une coopération internationale fondée sur la souplesse et l'appréciation de circonstances particulières auxquelles les populations pauvres de chaque pays sont confrontées. La suppression de la pauvreté constitue un processus politique propre à chaque contexte économique, social, culturel, écologique et à chaque situation des rapports femmes-hommes. Les bailleurs de fonds et les partenaires des pays en développement doivent négocier les conditions des transferts de ressources sur la base de valeurs communes et de l'engagement à une distribution de ces ressources au bénéfice des personnes socialement et économiquement exclues. Les décideurs jouent un rôle fondamental dans la création d'un processus juste et équitable au sein de ces négociations, car ils peuvent contrebalancer le rapport de force très inégal existant actuellement dans la prise de décision. Bien souvent, des missions secrètes des institutions financières internationales (IFI) ou une gestion omniprésente des programmes de secteur par les bailleurs de fonds en collaboration avec les ministères de la Santé ou de l'Éducation supplantent et mettent à mal des institutions démocratiques fragiles et marginalisent les organisations locales.

Lorsque les violations des droits humains et les relations politiques avec le gouvernement local excluent de telles négociations, les bailleurs de fonds devraient trouver des moyens d'aider les organisations représentant les intérêts des populations pauvres et marginalisées et luttant pour ces intérêts.

Les auteurs du *Bilan de l'aide* s'inquiètent au plus haut point des discussions menées par les bailleurs de fonds sur la conditionnalité au cours des rencontres récentes du conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Ces discussions viseraient à réduire le nombre de conditions formelles liées aux accords de prêts. Mais l'analyse des ONG montre que ces initiatives ne cherchent pas à réformer les institutions. Elles semblent au contraire consolider la conjoncture macro-économique actuelle, au sein d'un régime plus sévère de réformes pour lesquelles les pays en développement seront « agréés ».

S'inspirant du principe d'appropriation par les pays en développement et reconnaissant l'importance de la bonne gouvernance dans la gestion efficace d'un pays, le FMI va rationaliser les domaines dans lesquels la conditionnalité s'appliquera, en s'appuyant sur les « mesures antérieures » et la conformité aux « références structurelles » pour montrer l'« appropriation des politiques » par les États. Les mesures antérieures représentent une forme particulièrement stricte de conditionnalité, car elles doivent être prises avant le versement des fonds, quels que soient les facteurs échappant au contrôle des pays en développement, tels que les cours et l'accès aux marchés mondiaux des matières premières.

Le FMI va également durcir la conditionnalité relative à la bonne gouvernance, en insistant plus particulièrement sur la gestion du budget, les mesures anti-corruption, le

soutien aux droits de propriété privée et les « conditionnalités d'ouverture du commerce ». Selon l'association britannique Bretton Woods Project, la Banque mondiale a l'intention de mieux coordonner son action avec celle du FMI et d'assurer l'application de mesures dans les domaines les plus modestes de la politique sociale et des privatisations <sup>27</sup>.

L'initiative très discutée d'encourager les pays en développement à définir leurs Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) est censée favoriser cette collaboration.

**2. Plutôt que d'imposer des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté déterminés de l'extérieur, les bailleurs de fonds doivent apporter un soutien inconditionnel au gouvernement des pays en développement engagés dans la définition, en collaboration avec la société civile, de leurs propres stratégies nationales de développement et de leurs propres plans de réduction de la pauvreté.**

L'appropriation réelle de ces stratégies par les pays en développement repose non seulement sur leurs efforts de consultation pour parvenir à un consensus social autour d'objectifs adaptés de réduction de la pauvreté et de leur politique socio-économique, mais également sur l'ouverture par les bailleurs de fonds d'un espace politique dans lequel de tels efforts pourront s'exprimer sur plusieurs années.

L'Ouganda, ainsi que nous le soulignons dans la présente édition du Bilan de l'aide, figure parmi les rares pays en développement ayant défini leur propre stratégie de réduction de la pauvreté. Les autres États sont engagés dans un processus national, souvent avec le soutien du PNUD, vers un développement à moyen terme. Ces efforts sont loin d'être parfaits car ils s'appuient sur une participation réduite de la base, mais ils renforcent la responsabilité du gouvernement des pays en développement vis-à-vis des citoyens. Ils sont motivés par des processus politiques nationaux et par la pression populaire. Ils ne sont menacés par aucune conditionnalité stricte de financement extérieur. Ils servent de schéma directeur à la fois au gouvernement et à la société civile pour définir des objectifs et des plans déterminés ciblant la réduction de la pauvreté. Ils constituent le fondement essentiel d'un rééquilibrage du rapport de force avec les bailleurs de fonds.

Il semble en revanche que, pour un grand nombre de ces derniers, la « prise en charge » demeure largement théorique et qu'ils cherchent avant tout à imposer au gouvernement des pays en développement les mesures et les programmes qui leur conviennent.

Les bailleurs de fonds, très préoccupés par les aspects techniques des plans nationaux de développement et par leur conformité à la notion préconçue de « stratégies nationales contre la pauvreté », dépolitisent le rôle de l'aide dans la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté en ignorant la responsabilité plus complexe des bénéficiaires supposés. L'appropriation des choix de développement par les communautés pauvres passe par la liberté et la capacité de la population d'exprimer ses droits, au-delà des contraintes imposées aux femmes, aux enfants, aux indigents et aux minorités marginalisées<sup>28</sup>.

Ainsi que l'encadré ci-dessous le montre clairement, le processus de stratégie de réduction de la pauvreté, ordonné et dirigé par la Banque mondiale et le FMI, est diamétralement opposé aux stratégies de lutte contre la pauvreté ancrées à l'échelle nationale et émanant vraiment des pays en développement. À de rares exceptions près, la définition des

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP) a été encouragée par la Banque mondiale et les bailleurs de fonds du Nord, puis fixée dans un calendrier et un processus déterminés, indépendamment des pays concernés. « L'aide étrangère a mis à mal des décennies de processus de bonne gouvernance négociés collectivement en Afrique, détruisant ainsi les valeurs qui cimentaient les sociétés, au profit de stratégies définies et imposées par une autorité extérieure. »<sup>29</sup>

En dépit des déclarations d'intention, les acteurs de la société civile ont apporté les preuves des limitations considérables des CSLP et de l'absence d'une consultation et d'une participation réelles<sup>30</sup>. Le Prix Nobel Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale, a d'ailleurs affirmé récemment au Canada que la plupart des moyens nécessaires à la lutte contre la pauvreté échappent aux compétences fondamentales des institutions financières internationales (IFI). Ces institutions sont essentiellement dirigées par des économistes défendant les modèles de l'économie néo-libérale. De nombreux observateurs considèrent que ces modèles ont aggravé la pauvreté. Les IFI sont donc particulièrement inadaptées pour conserver un rôle prépondérant au nom de la communauté internationale dans la poursuite des Objectifs de développement international. La réussite de la lutte contre la pauvreté repose essentiellement sur la souplesse et la prise en compte de points de vue multiples. Le professeur Stiglitz encourage les agences de développement bilatérales, telles que l'ACDI, à définir leurs stratégies de réduction de la pauvreté indépendamment de la Banque mondiale et du FMI<sup>31</sup>. Les bailleurs de fonds bilatéraux doivent s'efforcer de coordonner leur aide d'abord en fonction des priorités exprimées par les pays en développement et non des injonctions de la Banque mondiale et du FMI.

### **Encadré 3 : Les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté : Prise en charge ou conditionnalité déguisée ?**

“Les institutions prétendent qu'elles encouragent la “prise en charge” de stratégies de réduction de la pauvreté définies à l'échelon local. Toutefois, la large participation des créanciers et des bailleurs de fonds à la préparation des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) réduit les chances que le pays maîtrise le processus. De surcroît, le fait que des conditions régissent les opérations de prêt milite contre l'autonomisation.

“Un haut fonctionnaire de la Banque a déclaré que la SRP est un ‘programme obligatoire, de sorte que ceux qui détiennent l'argent peuvent dire à ceux qui n'en ont pas ce qu'ils doivent faire pour en obtenir’.

“Si la SRP était un processus piloté par les pouvoirs publics, pourquoi la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) enverraient-ils de nombreuses missions dans le pays afin d'élaborer la Stratégie? Pourquoi la première mission aurait-elle pour objectif de s'assurer de l'adhésion du client' à la SRP? Pourquoi la Banque élaborerait-elle un Livre de référence de mille pages dans le but d'expliquer aux groupes de pays comment définir une SRP, et un autre Livre de référence sur la formulation des politiques commerciales acceptables?

“Le processus d'élaboration d'une SRP fait en sorte que la population du pays emprunteur soit tenue à l'écart. Les pouvoirs publics sont invités à ébaucher une SRP avant de tenir des consultations avec les groupes de la société civile. Les conseils

d'administration respectifs du FMI et de la Banque surveillent la conception de la SRP. Leur pouvoir de veto sur la Stratégie marquera de façon décisive le processus.

“Si un gouvernement veut obtenir des ressources, sa SRP doit recevoir l’approbation du conseil d’administration du FMI et de celui de la Banque. Si la Stratégie satisfait à leurs normes, l’État emprunteur sera admissible à des concours de ces institutions et d’autres créanciers et donateurs. Autrement dit, les enjeux sont de taille pour les pays à faible revenu. La qualité d’un DSRP ouvrira ou fermera le robinet de l’aide, des échanges et du financement internationaux.

“Les conséquences risquent d’être terribles pour les gouvernements qui adoptent une ‘attitude’ indépendante et ne tiennent pas au FMI et à la Banque le langage qu’ils veulent entendre. Si ces derniers rejettent la SRP proposée par un État, ce dernier serait susceptible de perdre son accès aux crédits commerciaux, à l’aide et au financement, et se trouverait probablement dans l’impossibilité d’honorer ses dettes. À terme, l’économie nationale pourrait s’effondrer. Si le FMI et la Banque mondiale conservent le pouvoir et l’autorité sur ces programmes, tandis que les pouvoirs publics se contentent de les exécuter, la SRP n’est qu’un miroir aux alouettes destiné à masquer les résultats des opérations de ces institutions. La notion de ‘prise en charge’ est assez dénuée de sens dans ce contexte<sup>1</sup>.”

Extrait de Charles Abugre, ‘Still Sapping the Poor: A Critique of IMF Poverty Reduction Strategies’, juin 2000 (Mise à jour en janvier 2001), World Development Movement (Royaume-Uni) et Integrated Social Development Centre (Ghana).

<sup>1</sup> L’exemple patent est celui de la Malaisie – à qui l’adoption d’une position indépendante a valu d’être inadmissible à un soutien, mais qui s’est ainsi mieux rétablie pendant la crise asiatique

### **3. Les bailleurs de fonds doivent cesser de lier l’approbation de DSRP inspirés par le FMI et la Banque aux accords sur une remise de dette et des crédits (très limités), conclus au titre de la Facilité du FMI pour la réduction de la pauvreté et du guichet de l’AID (Aide internationale au développement) de la Banque mondiale, ainsi qu’aux allocations accordées dans le cadre de programmes bilatéraux.**

L’annulation intégrale de la dette extérieure contractée par les pays les plus pauvres envers les bailleurs de fonds du Nord et les institutions financières internationales est un test décisif pour apprécier l’attachement des donateurs à la justice économique et à l’élimination de la pauvreté. Mais aussi essentielle que soit la remise de dette pour des économies viables qui peuvent alors consacrer des ressources à la réduction de la pauvreté, cette mesure n’est ni une panacée pour la pauvreté, ni un substitut de l’aide. Le Groupe de haut niveau sur le financement du développement, placé sous la conduite du président mexicain Ernesto Zedillo, qui a servi de toile de fond à la conférence de l’ONU sur ce thème, a amené les bailleurs de fonds à prendre conscience du désespoir persistant d’un grand nombre de pays pauvres très endettés (PPTE) et à adopter des mesures allant plus loin que les récents accords en faveur des PPTE. Le Groupe a par ailleurs vivement recommandé des mécanismes de financement des remises de dette qui aillent au-delà de l’AIDE publique au développement (APD), pour éviter de redistribuer simplement l’aide parmi les pays pauvres<sup>32</sup>.

L'idée que même une annulation intégrale de la dette entièrement liée au DSRP d'un pays pourrait assurer le financement permettant d'atteindre les ODI est réfutée par une analyse récente de l'Institut Nord-Sud, situé au Canada. Dans une étude portant sur cinq PPTÉ, les chercheurs ont calculé qu'une baisse de 10 p. 100 des niveaux d'aide que reçoivent ces pays pourrait annuler l'effet net des flux financiers attribuables à l'allègement de la dette. Un examen détaillé des stratégies de lutte contre la pauvreté pour chaque pays montre une nette insuffisance du financement des activités qui mettraient le pays sur la voie d'une réduction soutenue de la pauvreté. L'Ouganda, par exemple, possède, aux yeux de nombreux donateurs, un 'cadre d'orientation modèle' pour la réduction de la pauvreté, mais étant donné sa croissance seulement modeste et ses taux actuels d'apports au titre de l'APD (scénario plausible), ce pays sera confronté à une pénurie de financement au titre de la lutte contre la pauvreté qui, (exprimée en dollars américains), se chiffrera à 660 millions au bout de cinq ans et à 190 millions après dix ans<sup>33</sup>. La croissance et le raffermissement des recettes publiques, l'effet des investissements au titre de la réduction de la pauvreté effectués au cours des premières années, ainsi que la diminution du service de la dette pendant les dernières années contribueront à resserrer l'écart financier entre les ressources publiques disponibles pour le programme de lutte contre la pauvreté et les dépenses en fin de période.

#### **4. Élaborer des mécanismes justes et équitables pour déterminer les objectifs prioritaires visant à promouvoir et à financer les 'biens publics mondiaux', sans détourner de ressources de l'élimination de la pauvreté.**

Depuis vingt ans, la communauté internationale déploie ses efforts pour renforcer la coopération intergouvernementale dans le but de résoudre des problèmes touchant tous les pays et les peuples – notamment les maladies infectieuses, la stabilité financière, le changement climatique et la pollution, le narcotrafic et d'instaurer la paix et la sécurité. Selon les calculs du PNUD, quelque 15 p. 100 des ressources au titre de l'APD sont déjà consacrées à la gestion de ces 'biens publics mondiaux'.

Il est urgent et vital pour notre avenir commun d'élargir le débat et d'accroître les ressources en vue de financer les biens publics mondiaux à titre de fin en soi. Mais de telles initiatives ne sauraient être des substituts ni une condition préalable à des politiques et programmes destinés à éliminer la pauvreté. De fait, la création d'un environnement local où les citoyens peuvent exercer leurs droits à la santé, à l'éducation et à des moyens de subsistance durables constitue souvent une condition préalable à la réalisation d'objectifs mondiaux.

La définition de priorités et d'orientations pour le traitement des biens publics dans le système multilatéral a été en grande partie la prérogative des gouvernements et des institutions du Nord. Les intérêts d'un grand nombre de pays en développement trouvent peu d'écho dans les enceintes internationales où l'on détermine les biens publics mondiaux – dans les discussions sur l'architecture financière internationale, par exemple – et cependant, ces pays sont invités à participer en tant que membres 'à part entière' de la communauté internationale. Sans une réforme substantielle et profonde du mandat et du mode de fonctionnement des institutions multilatérales, en particulier des institutions financières internationales (IFI), mais aussi de l'OMC et de l'ONU, il n'y aura aucune conception juste et équitable des sujets de préoccupation qui lient en puissance l'humanité toute entière. Les gouvernements des pays riches ont déjà fixé leurs priorités, réduisant par

là-même leurs biens publics mondiaux à ceux qui sont les plus aptes à maintenir la stabilité d'une économie et d'un écosystème planétaires destinés à préserver les avantages de leur population. Ce genre de mesures sera de plus en plus contenté tant par les pouvoirs publics que la société civile du Sud.

Le financement des biens publics mondiaux provient en grande partie de la diminution des ressources consacrées à l'aide. Il existe un préjugé favorable aux pays à revenu intermédiaire qui ont la capacité de participer plus pleinement à l'économie mondiale et s'y intéressent de plus en plus, au détriment, toutefois, des populations les plus pauvres, que la dimension internationale préoccupe moins pour l'instant. Le Groupe de haut niveau auprès de la Conférence sur le financement du développement évalue les besoins de financement intégral de la liste de biens publics mondiaux à 20 milliards de dollars américains, soit 40 p. 100 des fonds versés au titre de l'aide en 2000.

D'après la définition du PNUD, on entend par biens publics mondiaux les autres tâches à accomplir qui passent nécessairement par la coopération internationale et sont financées par l'intermédiaire des services et ministères des pays concernés. La coopération internationale renouvelée en faveur de tels biens serait empreinte d'amertume si elle entraînait une distorsion et une tendance structurelles en matière des dépenses au titre de l'aide s'exerçant aux dépens des personnes vivant dans la pauvreté, au moment même où le réinvestissement dans la lutte contre la pauvreté jouit d'un soutien parmi les donateurs, tout au moins dans leur discours.

Il ne manque pas de propositions d'autres sources de recettes appréciables pour financer les biens publics mondiaux. Le Groupe de haut niveau a invité la Conférence sur le financement du développement à envisager "l'opportunité d'établir une source de fonds suffisante"<sup>34</sup>. Il a proposé une taxe sur le carbone frappant la consommation de divers combustibles fossiles, tandis que d'autres ont suggéré une taxe sur la transmission d'octets électroniques dans le cyberspace, sur l'utilisation de biens communs, ou une taxe Tobin sur les opérations en capital. Cette dernière, qui porte le nom de James Tobin, lauréat du prix Nobel, a reçu un vif soutien des organisations de la société civile du monde entier, y compris de nombreux participants au Bilan de l'aide, et a récemment obtenu l'adhésion de Lionel Jospin, premier ministre de la France.

Il se pourrait que ces mécanismes ne soient pas les mieux adaptés. Lorsque le public se préoccupe de plus en plus d'une question mondiale, la stratégie consiste souvent à trouver un palliatif très médiatisé, qui agit sur les perceptions au lieu d'offrir de véritables solutions. On s'est beaucoup intéressé au Fonds mondial VIH-SIDA et santé, doté d'un budget de 1 milliard de dollars américains que les membres du G7 ont annoncé en grande pompe dans le cadre de la réunion des pays industrialisés, tenue à Gênes en juillet 2001. L'organisation Christian Aid du Royaume-Uni laisse entendre qu'"un fonds mondial détourne l'attention du véritable problème" et comporte des "lacunes inhérentes"<sup>35</sup>. Le débat sur les avantages opposés de diverses 'solutions' risque d'occulter la nécessité d'agir tous azimuts – notamment par de vastes investissements à long terme dans la santé publique. L'expérience acquise sur le terrain par plusieurs ONG leur indique que pour progresser véritablement dans la lutte contre le SIDA, le paludisme et la tuberculose, il faut mettre l'accent sur les interventions peu médicalisées dans les collectivités africaines, tout en renforçant les systèmes de santé locaux et l'accès des pauvres aux soins de santé primaires. En Afrique, où les dépenses par habitant au titre de la santé ne sont que de 10 dollars US par an, le raffermissement des systèmes de santé permettrait de combattre

durablement les maladies et de se rapprocher des personnes touchées. Si les ressources du Fonds mondial ne sont pas orientées vers ces investissements, cette initiative risque de se solder par un échec. Pour enrayer le SIDA et les autres pandémies qui sévissent dans le Sud, il faut déployer des efforts concertés comportant une réduction de la pauvreté, des remises de dette, des médicaments abordables, des termes de l'échange équitables et un soutien direct des pouvoirs publics et des donateurs aux soins communautaires.

**5. Pour faire de la prise en charge un principe central de l'organisation de l'aide, les donateurs bilatéraux, à titre individuel et collectif, doivent fondamentalement modifier les procédures et pratiques d'aide.**

Pour parvenir à l'appropriation des relations d'aide par le Sud, la volonté politique des bailleurs de fonds et de leurs gouvernements respectifs importe au plus haut chef. Jusqu'à présent, les faits sont peu convaincants. De nombreux donateurs bilatéraux ont adopté le bon discours théorique; ils recrutent des consultants et participent à des discussions en vase clos, interminables en apparence, mais à quelques exceptions près, le changement réel, qui doit se traduire dans les pratiques institutionnelles, n'est pas au rendez-vous. Pour aller au-delà d'une adhésion rhétorique à l'autonomisation, il faudra apporter des changements dans plusieurs domaines-clés :

- a. annulation sans condition du reliquat de la dette bilatérale dans le cas des pays les plus pauvres;
- b. déliement de l'aide;
- c. détermination publique et politique à accroître les ressources destinées à la coopération internationale;
- d. diminution du recours à l'assistance technique fournie par les pays donateurs;
- e. gestion transparente et plus souple des programmes.

**a) Assistance technique**

L'aide est devenue de plus en plus technocratique, reposant de façon disproportionnée sur les systèmes de gestion et de reddition de comptes instaurés par les donateurs et appliqués par une kyrielle de consultants et conseillers. La coopération technique (CT) représente actuellement un tiers de l'ensemble des dépenses d'aide bilatérale, presque exclusivement liées au recrutement de consultants des pays donateurs. Le PNUD évalue l'assistance technique à 14 milliards de dollars américains en 1999, soit environ un quart du total de l'aide au développement. La Banque mondiale signale que "100 000 experts techniques étrangers environ travaillent actuellement en Afrique, ce qui tend à supplanter les experts locaux" et "affaiblit probablement les capacités en Afrique".<sup>36</sup>

À son honneur, il convient de noter que l'État néerlandais est le premier donateur à délier l'assistance technique; les gouvernements bénéficiaires sont libres de recourir à des services ayant trait aux programmes néerlandais d'aide au développement sans choisir des experts hollandais. Le PNUD effectue une étude tout à fait indispensable sur l'assistance technique – Réformer la coopération technique pour renforcer les capacités. Bien que cette étude ne soit certainement pas la première sur ce sujet, le PNUD y réitérera vraisemblablement les graves lacunes qui entachent les pratiques de la CT et réduisent les capacités et l'autonomisation locales dans le processus de développement. On peut notamment citer :

- un recours massif aux consultants expatriés, qui omettent souvent de tenir compte des réalités locales et sont fort attachés aux approches et aux priorités du pays donateur;
- le maraudage de compétences locales parmi les institutions nationales, pour les programmes et projets des donateurs, moyennant des échelles de salaire et des avantages sociaux que ne peuvent offrir les organismes nationaux;
- l'imposition aux institutions locales d'approches de CT conçues à l'étranger et très coûteuses, qui donnent aux pouvoirs publics locaux très peu d'occasions d'exercer un contrôle ou de faire des choix réels sur l'utilisation des ressources disponibles.

Ces choix peuvent avoir de réelles conséquences sur la réduction de la pauvreté. Par exemple, à l'occasion d'une récente table ronde du PNUD, l'ancien ministre des Finances du Mozambique, Abdul Magid Osman, a rappelé qu'il avait refusé la demande d'un gouverneur provincial en vue d'obtenir 50 000 dollars américains pour payer cent instituteurs supplémentaires, seulement pour constater qu'un consultant expatrié était recruté pour une somme de 150 000 dollars américains, prélevés sur le budget de la coopération technique<sup>37</sup>.

Plusieurs comptes rendus figurant dans le présent rapport sur le Bilan de l'aide, y compris ceux de l'Australie et de l'Indonésie, expliquent comment une coopération technique importée et très onéreuse est une mauvaise affaire; les pays en développement reçoivent des conseils coûteux et souvent inadaptés, qui les obligent à payer des projets et programmes mal conçus bien longtemps après le départ des consultants. Le Japon est particulièrement critiqué dans le rapport de cette année, du fait notamment que pour acheter des produits et services, le Népal est contraint de conclure des contrats en yen avec des ressortissants japonais – alors que ces derniers sont exonérés de droits de douane, d'impôts intérieurs et d'autres prélèvements dans ce pays.

Incontestablement, les institutions des pays en développement, en particulier des plus pauvres, ont besoin d'aide pour améliorer leur capacité à gérer leurs propres processus de développement. En effet, la fragilité des ministères de nombreux pays résulte souvent de vingt années de compressions, réorganisations et privatisations entreprises sous l'effet des conditions imposées par le FMI dans le cadre de ses prêts à l'ajustement structurel. La reconstitution, ou la création et le maintien des capacités requises dans les institutions de développement du Sud, nécessite un engagement à long terme impulsé par ces dernières, plutôt que des exercices sans lendemain de "renforcement des capacités" ou la substitution de consultants étrangers, en vue de produire des résultats et des rapports correspondant à un calendrier établi par les donateurs. Avant tout, les pays bénéficiaires et leurs partenaires doivent être en mesure de déterminer eux-mêmes les conditions et l'utilisation de la coopération technique.

*Le Bilan de l'aide enjoint les donateurs à délier l'assistance technique bilatérale, pour de permettre aux partenaires des pays en développement de choisir l'assistance technique qu'ils jugent adaptée à leurs objectifs de développement.*

Souvent, l'assistance la mieux adaptée à la situation locale (et représentant une fraction du coût) est disponible sur place ou en s'adressant à d'autres pays en développement. Il se peut que les institutions de tels pays fassent ces choix avec la même propension au parti pris politique, des compétences insuffisantes ou un manque de volonté d'améliorer le sort des bénéficiaires, comme on le constate dans les usages des bailleurs de fonds. Mais au

lieu d'imposer des règles et des conditions rigides, les donateurs devraient recourir au réseau complexe de responsabilité locale, dans le but d'éviter de telles distorsions. Il est indispensable de renforcer le rôle des bénéficiaires, qui sont en général tenus à l'écart de la prise de décision concernant les ressources et compétences adéquates pour soutenir les projets locaux. Lorsqu'une assistance technique est sollicitée auprès des pays donateurs, elle devrait être régie tout autant par les valeurs inhérentes à la solidarité que par les compétences techniques, et envisagée comme un processus réciproque d'échange de savoir et d'apprentissage.

## **b) Déliaison l'aide**

Les bailleurs de fonds ont finalement reconnu que l'aide consentie à condition que les ressources soient consacrées à des biens et services provenant des pays donateurs n'est pas rentable (accroissement des coûts de 15 à 30 p. 100) et fausse souvent le contenu des programmes d'aide, qui ne correspondent plus aux intentions des bénéficiaires. À l'issue d'un long débat, les donateurs sont convenus de délier en partie l'aide aux pays les moins avancés (PMA) (avec d'importantes exceptions pour l'assistance technique, parmi d'autres éléments des transferts au titre de l'aide), à compter de janvier 2001. Il faut noter à son honneur que depuis avril 2001, le gouvernement britannique a délié toute son aide, sauf les subventions accordées aux ONG et aux universités du Royaume-Uni. La plus grande part de l'aide liée est destinée aux pays les plus pauvres (en raison de la forte proportion d'aide alimentaire et d'assistance technique), les moins bien positionnés pour contester les conditions la régissant.

L'aide officiellement liée n'est pas le seul problème; ce sont les 'conditions moins directes, qui lient explicitement ou officieusement les pays en développement par des relations d'approvisionnement favorables au donateur', par exemple, le recours à des consultants des pays donateurs pour des études de faisabilité aboutit naturellement à des cahiers des charges qui avantagent les fournisseurs du pays donateur<sup>38</sup>. Le chapitre sur la Nouvelle-Zélande note que même si l'APD néo-zélandaise n'est pas liée en théorie, la grande majorité des entrepreneurs sont des particuliers ou des entreprises originaires de Nouvelle-Zélande. La même remarque s'applique toutefois à l'aide officieusement liée qu'accordent la plupart des pays donateurs membres du CAD.

Le déliement de l'aide à lui seul ne permettra pas nécessairement aux pays en développement de tirer parti des avantages socioéconomiques qui en découlent. Les donateurs doivent respecter l'engagement pris à la conférence PMA III, c'est-à-dire "améliorer l'utilité de leur aide au développement en accroissant la proportion de biens et services provenant du PMA bénéficiaire, d'autres PMA ou d'autres pays en développement pour contribuer à stimuler une croissance économique favorable aux pauvres"<sup>39</sup>. Dans le Nord, l'industrie du développement a pour l'instant la mainmise sur l'application des programmes des donateurs et sur les approvisionnements s'y rapportant. Il se peut que la libéralisation du système de passation des marchés publics permettant à ces entreprises de soumissionner des contrats dans tout le Nord améliore l'efficacité de l'aide sur le plan des coûts, sans incidence matérielle sur les ressources et les capacités dont disposent les pays en développement pour lutter contre la pauvreté.

*Il est recommandé dans le Bilan de l'aide que les bailleurs de fonds engagent des discussions avec les pays en développement, pour délier sans restriction l'aide destinée à*

*tous ces pays, y compris l'aide alimentaire et la coopération technique. Les donateurs doivent avant tout adhérer à des politiques d'approvisionnement qui accordent la préférence aux petites et moyennes entreprises des pays en développement.*

### **c) Annulation inconditionnelle du reliquat de la dette bilatérale des pays les plus pauvres**

Pour les pays les plus pauvres, les apports d'aide et l'alourdissement du fardeau de la dette sont inexorablement liés depuis trente ans. Les prêts du FMI et de la Banque mondiale ont seulement été octroyés pour conserver l'apparence de portefeuilles de créances "viabiles", auxquels ont été ajoutés des rééchelonnements, des radiations partielles de créances et des conditionnalités qui perpétuent l'endettement. Une analyse effectuée par OXFAM sur la dernière Initiative PPTE "améliorée" en vue de réduire la charge de la dette multilatérale contractée par les pays les plus pauvres montre irréfutablement que cette démarche ne constitue pas la réponse aux dettes impossibles à rembourser ni à leur effet sur la pauvreté. En dépit des critères PPTE révisés, la Tanzanie conservera par exemple un endettement insupportable après la dernière réduction de dette, même compte tenu des projections économiques exagérées réalisées par les économistes de la Banque mondiale et du FMI. Les deux tiers des pays qui bénéficient actuellement d'un allègement de dette consacrent davantage de ressources au service de la dette qu'à la santé, et la moitié dépense plus au titre de la dette que pour les postes de l'enseignement primaire et de la santé<sup>40</sup>!

La remise de dette est une option abordable. On pourrait complètement effacer la dette des 52 pays les plus pauvres à un coût total de 71 milliards de dollars américains<sup>41</sup>. Étant donné que les actifs financiers des pays avancés de l'OCDE sont évalués à 53 billions de dollars américains, comment ne pas en conclure que cela arrange les pays industrialisés de maintenir les pays en développement dans l'endettement ? Selon un collaborateur africain au *Bilan de l'aide*, Warren Nyamugasira, « l'endettement est une stratégie politique, un outil de manipulation <sup>1</sup> ».

*Le Bilan de l'aide recommande l'annulation inconditionnelle de toutes les dettes des pays les plus pauvres du monde. Il s'agit d'une épreuve de vérité qui mettra en évidence l'attachement des pays donateurs à la justice économique et à l'élimination de la pauvreté. C'est aux citoyens des pays en développement et non aux pouvoirs publics des pays donateurs qu'il convient de rendre compte de l'utilisation des ressources versées. Avec l'appui des bailleurs de fonds, les organisations de la société civile doivent tenir leurs gouvernements responsables. Il faut que les nouveaux accords de prêt découlent de négociations transparentes et assujetties à un contrôle parlementaire significatif dans le pays en développement concerné.*

*Le Bilan de l'aide recommande que la communauté internationale lance un processus dans le cadre de la Conférence 2002 sur le financement du développement, dans le but d'établir des mécanismes internationaux (p. ex. des comités d'arbitrage de la dette) destinés à évaluer la dette insoutenable des pays à revenu intermédiaire, y compris des critères qui permettent d'apprécier la 'dette illégitime', la réalisation des ODI et les répercussions écologiques des politiques actuellement appliquées pour dégager les ressources financières permettant de rembourser la dette.*

## **d) Transparence et souplesse accrue de la gestion des programmes**

La transformation de l'intérieur, parmi les participants du Nord au système de l'aide (y compris les ONG du Nord), constitue une condition préalable indispensable à l'instauration de relations d'aide justes et équitables. Les gouvernements donateurs doivent faire preuve de volonté politique pour accorder la priorité aux changements qui s'imposent dans leurs propres ministères et systèmes chargés de l'aide. Dans le Bilan de l'aide 1994, Debapriya Bhattacharya, de l'institut d'études sur le développement (Institute of Development Studies) du Bangladesh affirmait que les structures politiques étaient privées de pouvoir par les donateurs mieux préparés, bien informés et au fait des affaires internationales, qui ne pouvaient résister à la tentation d'occuper le vide politique<sup>42</sup>. Il importe que ces derniers se mettent en retrait et laissent le champ libre à l'autonomisation du pays.

Outre la coopération technique, les bailleurs de fonds appliquent toute une série de méthodes et programmes allant de l'égalité entre les sexes jusqu'aux soins de santé primaires, en passant par les approvisionnements, l'approbation et les règlements sur les rapports, qui façonnent des milliers de projets et programmes. En dépit des investissements consentis par les donateurs pour leur propre initiation, on constate néanmoins une vive résistance au changement dans la pratique quotidienne.

La présente édition du Bilan de l'aide fait ressortir plusieurs domaines qu'il faut réformer de toute urgence :

### **(i) Approches sectorielles**

Signe positif, les donateurs accordent moins de place à une vaste gamme de projets individuels qu'ils gèrent eux-mêmes et favorisent plutôt le financement de programmes destinés aux ministères, dans le cadre d'approches sectorielles (AS) visant l'enseignement de base, l'agriculture ou les soins de santé primaires. Ces approches, en théorie du moins, insistent davantage sur la coordination entre l'action des donateurs, et les stratégies et programmes complets pilotés par les pouvoirs publics. Les AS reconnaissent à juste titre que la prestation de programmes sociaux universellement accessibles relève avant tout des autorités nationales.

Mais le fait que l'application des AS ait été tentée dans le cadre de programmes financés par les donateurs dans les pays les plus pauvres, surtout l'Afrique subsaharienne, ne semble pas être le fruit du hasard. Dans leurs pratiques, les bailleurs de fonds, très réticents au changement, continuent souvent d'imposer des conditions préalables strictes, ou "facteurs critiques de réussite", et étendent leur contrôle et leur intervention à l'ensemble du programme et du budget de fonctionnement d'un ministère. Les changements relativement simples et techniques apportés aux procédures des donateurs ont progressé à une allure d'escargot. Depuis au moins quinze ans, le CAD préconise une coordination des procédures ainsi que l'attribution aux pouvoirs publics des pays en développement d'une place dominante dans la prise de décision<sup>43</sup>.

Tout en reconnaissant que les AS représentent un moyen plus cohérent de renforcer les capacités de l'État et l'autonomisation des pays en développement, les auteurs du Bilan de l'aide encouragent les donateurs à assurer une participation significative et opportune des

personnes aux prises avec la pauvreté, par l'intermédiaire des organisations, des élus locaux et des ONG qui les représentent, en vue de déterminer le contexte et les besoins précis, de sorte que les programmes sectoriels contribuent à réduire la pauvreté. Un vaste engagement politique des citoyens est essentiel (souvent aussi des conflits politiques). Trop souvent, les AS ont dépolitisé le développement en isolant le débat d'orientation, qui se déroule entre des fonctionnaires étrangers agissant dans un cadre bilatéral ou multilatéral et la plupart du temps non tenus de rendre des comptes, et leurs homologues partageant les mêmes idées au sein des gouvernements nationaux. De surcroît, la coordination améliorée entre les donateurs risque d'occulter le fait que les pays pauvres tributaires de l'aide disposeront d'une marge de négociation réduite, car ils ne seront guère en mesure de réagir à la gestion concertée d'une relation inégale par les bailleurs de fonds.

## **(ii) Où les projets s'intègrent-ils?**

De nombreux donateurs et analystes de l'aide sont devenus très critiques à l'égard de l'approche par projet. Ils déplorent surtout vivement le fait que les gouvernements des pays en développement soient contraints de s'adapter aux diverses priorités et exigences des bailleurs de fonds. Face à cette situation, il faudrait de toute urgence mettre les ressources en commun et harmoniser les procédures des donateurs. Mais on ne saurait abandonner complètement les projets; ils peuvent constituer un outil très adapté pour certaines interventions de développement.

Souvent conçus et exécutés par les ONG et les autres acteurs de la société civile dans le cadre de partenariats Nord-Sud, les projets permettent une prise de risques et une innovation significatives, tout en entraînant peu de retombées politiques pour les autorités nationales ou les organismes d'aide publique. Donateurs et partenaires sont ainsi en mesure de "se prémunir" contre les résultats sur le développement. Les projets peuvent toucher directement les processus sociaux, renforcer les acteurs sociaux exclus et ce faisant, provoquer des effets prévus mais souvent aussi des effets imprévisibles.

Les projets des ONG, le plus souvent financés conformément aux priorités définies par les ONG du Nord, dans le cadre de relations laissant parfois à désirer avec leurs homologues du Sud, n'ont pas été épargnés par les critiques. Dans ce volume, Mariano Valderrama, d'ALOP, se penche sur les conséquences d'une 'politique de conditions' qui est "devenue chose fréquente dans le cadre de la coopération internationale publique et privée avec les ONG du Sud", où "la marge laissée aux ONG du Sud pour proposer des stratégies et formuler des projets est ... fort réduite". Les analystes de la société civile du Sud font valoir qu'en matière de coopération, leurs homologues du Nord ont adopté une logique de projet, qui remplace les occasions de faire preuve de solidarité et de partager des préoccupations communes à l'égard du changement social<sup>44</sup>. Une étude régionale menée au Pérou qui révèle un manque de transparence et de coordination fondamentale des ONG du Nord, Valderrama préconise une coordination plus systématique à l'échelon régional, en fonction de stratégies de développement régional prises en charge par la collectivité. Kumi Naidoo, directeur général de CIVICUS, a mis les ONG au défi de rendre, à titre prioritaire, des comptes au niveau horizontal et à l'intention de la base, à celles et ceux au nom desquels elles exploitent les ressources<sup>45</sup>.

### **(iii) Transparence et nécessité de rendre compte**

L'appropriation dépend de la transparence. Comment les partenaires des pays en développement peuvent-ils prendre en main et coordonner leurs initiatives de développement si les bailleurs de fonds ne sont pas prêts à partager des renseignements sur leur programme et le financement de l'aide?

On constate un déficit de responsabilité démocratique, à la fois envers les contribuables du Nord et les citoyens du Sud. Les donateurs prétendent de plus en plus que le pouvoir de la connaissance a le pouvoir de susciter le changement, mais ne se soucient guère de l'importance, pour les intéressés, de savoir à quels services ils ont droit et quel financement a été affecté en leur nom. Le gouvernement de l'Ouganda a par exemple récemment démontré l'importance d'annoncer le transferts de crédits destinés à l'enseignement de base au niveau des districts, pour faire en sorte que les ressources répondent à ces besoins. Mais même au niveau macroéconomique, sauf dans les situations où une telle démarche risquerait de compromettre un partenaire du projet, les donateurs pourraient rendre leurs opérations d'aide beaucoup plus transparentes, ce qui assurerait un financement public prévisible et fiable. Actuellement, dans de nombreux pays, les ministères des finances ne sont même pas informés des transferts au titre de l'aide une fois qu'ils ont été effectués.

### **(iv) Sous-traitance dans le cadre de l'aide**

La sous-traitance dans le cadre de l'aide a eu tendance à transformer en des marchés adjugés sur appels d'offre et des contrats accordés à des experts-conseils un processus complexe de développement nécessitant un engagement à long terme et un savoir local. L'obligation de rendre compte de la conformité devient une forme de conditionnalité, alors que les bénéficiaires de l'aide soumettent des rapports destinés presque exclusivement aux organismes des donateurs respectifs. Par exemple, comme le signalent les ONG du Népal, l'opposition des autorités népalaises au barrage d'Arun s'est heurtée à l'intransigeance de la Banque, mais le projet a été abandonné à la suite d'un rapport défavorable, préparé par le propre groupe d'inspection de cette institution<sup>46</sup>. Les ONG participant au *Bilan de l'aide* invitent les donateurs à examiner systématiquement leurs pratiques, avec la pleine participation des partenaires des pays en développement, au regard des principes énoncés dans le document du CAD intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle*.

Conformément à ce rapport, les pratiques des bailleurs de fonds doivent prendre en compte la nécessité d'une collaboration transparente et à long terme, qui repose sur un dialogue et soit empreinte d'une humilité issue de l'écoute. Il y a lieu que les calendriers et les programmes de développement établis par les donateurs recourent bien davantage au savoir, à la participation et à la prise de décision à l'échelon local. Il convient d'assortir les contrats de modalités souples, afin que les relations d'aide comportent un équilibre entre l'obligation de rendre compte au parlement dans le Nord, et les nouvelles formes de responsabilité démocratique envers les personnes aux prises avec la pauvreté dans le Sud.

## **e) Engagement public et politique en faveur d'un accroissement des ressources**

Faute d'engagements de ressources durables, stables et prévisibles, pour les pays les plus pauvres, il ne servira à rien que les donateurs prétendent modifier leurs attitudes et stratégies en vue de renforcer les moyens d'action dont disposent les bénéficiaires pour lutter contre la pauvreté. Il convient de saluer les initiatives qu'ont engagées les bailleurs de fonds au titre de l'aide et qui visent à réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. Mais, même si elles réussissent en 2015, ces mesures laisseront plus de un milliard de personnes dans la pauvreté. Un grand engagement financier et politique supplémentaire doit être pris dès maintenant, pour inverser le recul de l'aide constaté dans les années 1990 et non seulement dépasser les objectifs de 2015, mais aussi éliminer la pauvreté.

La CNUCED, qui a analysé l'instabilité de l'aide destinée aux pays les moins avancés (PMA) très dépendants de ces ressources sur plusieurs décennies, note que pour la majorité des PMA étudiés, les apports d'aide ont nettement plus fluctué que les recettes de l'État et encore plus varié que les recettes d'exportation. Après 1994, les flux de capitaux publics vers les PMA ont régulièrement diminué; à la fin des années 1990, ils avaient reculé de 25 p. 100 par rapport au sommet atteint au début de la décennie et de 10 p. 100 au regard des niveaux de 1988-1989<sup>47</sup>. La tendance macroéconomique est encore plus révélatrice – entre 1960 et 2000, dans les pays de l'OCDE, les revenus ont progressé de 16 500 \$ US par personne en termes réels, tandis que l'aide a régressé de 5 \$ US par personne<sup>48</sup>.

Pendant les années 1990, l'aide en faveur du développement à long terme a non seulement reculé, mais les bailleurs de fonds ont décidé d'en élargir la définition – pour y inclure les dépenses au titre des réfugiés dans le pays donateur ainsi que l'allègement de la dette. Kunnibert Raffer laisse entendre que l'« aide » s'est trouvée accrue de plus de 40 p. 100 de 1992 à 1994<sup>49</sup>. Le graphique de la page 157 donne à voir le faible montant d'aide réellement disponible – seulement 31 p. 100 de l'aide bilatérale en 1998 – pour réaliser les priorités locales de réduction de la pauvreté.

Selon le Groupe d'experts de l'ONU sur le financement du développement, afin d'honorer les engagements actuels pris par les donateurs de l'OCDE, il faut accroître le total des ressources réelles de 68 milliards de dollars américains<sup>50</sup>, ventilé comme suit :

- 50 milliards pour atteindre les ODI;
- 3 milliards au titre d'un fonds de soutien pour l'aide humanitaire (totalisant 9 milliards), et
- 15 milliards pour les biens publics mondiaux (soit 20 milliards au total).

Ces chiffres sont abordables. Le Groupe de haut niveau signale que la réalisation de l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB fixé pour l'APD permettrait de dégager un supplément de 100 milliards de dollars. Les tendances à la baisse des années 1990 doivent être inversées. L'aide consentie par les pays les plus nantis régresse – la moyenne pour les pays membres du G7 a reculé de 0,19 p. 100 de leur PNB en 2000, alors que les États qui ne font pas partie de ce groupe versent 0,46 p. 100 du leur ! Au moment de la rédaction, une récession économique mondiale laisse présager une baisse encore plus marquée des affectations, tandis que les États donateurs équilibrent leur budget, non sans avoir souvent accordé des allègements fiscaux aux plus riches, sur le dos des pays les plus pauvres.

Depuis vingt ans, les bailleurs de fonds ont vivement incité les pays en développement à sabrer dans des services publics déjà insuffisants et à entreprendre d'autres changements d'orientation, à un coût politique énorme. Dans le même temps, les États donateurs du Nord se sont montrés réticents à prendre le moindre risque politique intérieur pour accroître leur contribution à la coopération au service du développement, à l'échelle internationale<sup>51</sup>. Le Bilan de l'aide enjoint ces États à investir en faveur d'une forte participation du public, de façon à renforcer la volonté politique et les pressions des citoyens en faveur de la réalisation de l'objectif de 0,7 p. 100 fixé par l'ONU.

Sauf à tracer la voie d'une restructuration des relations financières, commerciales et écologiques dans le monde, il sera impossible d'éliminer la pauvreté par le seul moyen de l'aide. Néanmoins, les ressources versées à ce titre aux populations défavorisées représenteront un levier essentiel pour améliorer la capacité des pays les plus pauvres à participer à un ordre mondial plus équitable. Pour la communauté internationale, l'actualisation du discours de l'aide – prise en main, autonomisation, participation, égalité entre les sexes, besoins humains fondamentaux – constitue une véritable épreuve de vérité. À moins d'entreprendre une grande réforme de la gouvernance internationale et de libérer l'aide des intérêts acquis et de la conditionnalité, celle-ci sera de plus en plus considérée comme inutile – une simple composante d'un ordre établi qui tolère la pauvreté, plutôt qu'un élément-clé, générateur de prospérité et de sécurité pour tous.

## Notes de fin de texte

<sup>1</sup> L'un(e) des participant(e)s du Forum 2000 de l'OCDE sur les partenariats dans le développement, Paris, décembre 2000.

<sup>2</sup> *African Poverty at the Millennium*, Banque mondiale, Washington, 2001.

<sup>3</sup> Source : Forbes. Le PNB de l'Afrique sub-saharienne s'élevait à 315 milliards de dollars US en 1999.

<sup>4</sup> Clare Short, secrétaire britannique au Développement international, discours lors de la Conférence du parti travailliste de Brighton (Royaume-Uni), en octobre 2001.

<sup>5</sup> *Vaincre la pauvreté humaine*, PNUD, New York, 2000.

<sup>6</sup> Voir par exemple « Conditionnalités et libéralisation financière », de Goh Chen Yen.

<sup>7</sup> Estimations informelles de la Banque mondiale, citées dans son rapport *UK Africa Partnership Initiative*, octobre 2000.

<sup>8</sup> Rapport sur le développement mondial 2000-2001, Banque mondiale, Washington, septembre 2000.

<sup>9</sup> De nombreux spécialistes estiment que l'objectif consistant à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion d'individus vivant dans la pauvreté absolue (qui laisserait d'ailleurs encore près d'un milliard de personnes dans cette situation) est désormais impossible à atteindre.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, dans le présent rapport : Sugeng Bahagijo sur l'APD japonaise ou le chapitre sur les Motivations de l'aide par les ONG africaines.

<sup>11</sup> Ce rapport fut le premier à proposer de lier l'aide étrangère au PNB (avec un objectif de 0,7 p. 100).

<sup>12</sup> J. Williamson, *Democracy and the Washington Consensus*, 1993, *World Development* 21, pp. 1329 – 1336. Cité dans le Rapport sur le développement mondial 2000-2001 de la Banque mondiale, « *Attacking Poverty* », p. 63.

<sup>13</sup> Prof. Jeffrey D. Sachs, « *A New Global Consensus on Helping the Poorest of the Poor* ». Intervention lors de la Conférence annuelle des banques sur l'économie de développement, Banque mondiale, Washington, 19 avril 2000.

<sup>14</sup> Indicateurs du développement mondial cités dans le Tableau 2 de *African Poverty at the Millennium*, *op. cit.*

<sup>15</sup> La situation 2000 des enfants dans le monde, UNICEF, New York.

<sup>16</sup> Rapport sur le développement mondial 2000-2001, « *Attacking Poverty* », p. 66.

<sup>17</sup> *African Poverty at the Millennium*, *op. cit.*, p. xix.

<sup>18</sup> Voir Reality of Aid, Reality Check 2001 sur [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org).

<sup>19</sup> Cité par Gerry Helleiner, dans « *Towards Balance in Aid Relationships: External Conditionality, Local Ownership and Development* », Reality of Aid, Reality Check, janvier 2001.

<sup>20</sup> FMI, « *Structural Adjustment Conditionality in Fund-Supported Programs* », 16 février 2001, p. 37. Cité par Globalisation Challenge Initiative, « *The Rebirth, or Second Coming of Adjustment Lending* », News and Notices,

vol. 2, n° 4, printemps 2001, ou voir [www.challengeglobalization.org](http://www.challengeglobalization.org)

<sup>21</sup> Rapport sur la coopération du développement 2000, Journal du CAD, 2001, vol. 2, n° 1.

<sup>22</sup> David Korten, *Post-Corporate World*, West Hartford, Kumarian Press, 1999.

<sup>23</sup> Voir la présentation de l'APD en Asie de Tony Tujan.

<sup>24</sup> *African Poverty at the Millennium*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Gertrudes A Ranjo-Libang sur l'APD et la conditionnalité liée à la dynamique femmes-hommes (voir page 76).

<sup>26</sup> Voir Brian Tomlinson, page 115 du présent rapport.

<sup>27</sup> Voir Angela Wood, « *Briefing Note, Carrots and Sticks: a quick fix for IMF conditionality* », Bretton Woods Project, avril 2001, et Angela Wood, « *Comments on the IMF Staff's Review of Conditionality* », Bretton Woods Project, avril 2001. Ces documents sont disponibles à [www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org).

<sup>28</sup> Voir Amartya Sen : *Development as Freedom*, New York, Alfred Knopf, 1999, pour une analyse des questions d'aide et de bonne gouvernance du point de vue des droits.

<sup>29</sup> Source : page 23 du rapport sur l'Afrique.

---

<sup>30</sup> Voir Oxfam International : « *Making PRSPs Work: The Role of Poverty Assessments* », avril 2001, Forum tenu en Bolivie dans le cadre du Jubilé 2000, Le rôle de l'église bolivienne, CRS, et l'appui accordé par l'église américaine à la société civile dans la détermination de la stratégie bolivienne de réduction de la pauvreté, octobre 2000, Initiative de contestation de la mondialisation, Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté soutenus par le FMI et la Banque mondiale – Commentaires de la société civile du Sud, mai 2000.

<sup>31</sup> Professeur J. Stiglitz, « *Mapping the New Global Landscape* », débat au cours des Journées de la coopération internationale, ACIDI, Ottawa, 18 juin 2001.

<sup>32</sup> Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, 22 juin 2001, pp 9-10 [www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf).

<sup>33</sup> Voir Culpeper, R. et Serieux, J., *Journeys Just Begun: From Debt Relief to Poverty Reduction*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 2001, page 38.

<sup>34</sup> Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, 22 juin 2001, p. 20 [www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf).

<sup>35</sup> Mark Curtis, « *UN Aids fund is a distraction from the real issues* », édition hebdomadaire du Guardian, 26 juillet au 1<sup>er</sup> août 2001, page 23.

<sup>36</sup> L'Afrique peut-elle revendiquer sa place au XXI<sup>ème</sup> siècle ? Banque mondiale, Washington. 2000.

<sup>37</sup> « *Doing the right things right in technical cooperation* », Newsfront, PNUD, 24 juillet 2001.

<sup>38</sup> Voir Sugeng, page 57.

<sup>39</sup> Recommandation finale de PMA III, parag. 84 (e), cité dans ODA and Aid Effectiveness in FfD, Action Aid, 24 juillet 2001.

<sup>40</sup> OXFAM International, *Where's the Money? G8 Promises, G8 Failures*, OXFAM International Briefing Paper, juillet 2001.

<sup>41</sup> John Garrett et Angela Travis, *Unfinished Business – The world's leaders and the millennium debt challenge*, Coalition Jubilé 2000, septembre 1999.

<sup>42</sup> *Bilan de l'aide*, page 20, 1995.

<sup>43</sup> Voir par exemple le rapport du CAD 1987.

<sup>44</sup> Voir Maniano Valderrama, « *The Tower of Babel: NGOs, Foreign Aid and Development* », CEPES/ALOP, communication présentée à l'assemblée générale annuelle du CCCI, 24 mai 2001.

<sup>45</sup> « *Interaction Forum Sessions Grapple with Mutual Accountability in Development Relationships* », Monday Developments, Interaction, volume 19, no. 11, 25 juin 2001.

<sup>46</sup> Chapitre du Népal, page 81.

<sup>47</sup> Roy Culpeper, « *Capital Volatility and Long Term Financing for the Poorest Countries* », dans Culpeper R. et Serieux J., *Journeys Just Begun: From Debt Relief to Poverty Reduction*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 2001.

<sup>48</sup> Voir la section, *Aperçu de l'aide mondiale*, page 145 dans le présent volume.

<sup>49</sup> R Raffer, « *More Conditions and Less Money: Shift of Aid Policies during the 1990s* », joindre [Kunibert.raffer@univie.ac.at](mailto:Kunibert.raffer@univie.ac.at).

<sup>50</sup> Groupe de haut niveau sur le financement du développement, 22 juin 2001, pp 9-10, [www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf), Annexe, Tableau 2, page 73.

<sup>51</sup> Judith Randel, « *Ownership and Partnership: The Role of Southern and Northern Civil Society in Poverty Reduction Strategies* », notes sur des remarques formulées lors du Forum 2000 de l'OCDE sur les partenariats pour le développement, 11-12 décembre 2000.