

## CHAIRE

Architecture internationale  
du financement du développement

# Que faire de la conditionnalité ?

Matthieu BOUSSICHAS, Patrick GUILLAUMONT,  
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

- ➔ MATTHIEU BOUSSICHAS, Chargé de programme à la Ferdi
- ➔ PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi
- ➔ SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY, Conseiller scientifique à la Ferdi

Le débat sur la conditionnalité est ancien ; il tend à s'amplifier :  
quelles en sont les raisons et les perspectives de réforme ?

## ► La critique historique de la conditionnalité

### Au temps de l'ajustement

Les discussions académiques et politiques sur les mérites et la nature de la conditionnalité de l'aide publique au développement ont été particulièrement intenses durant les années 1980 et 1990, quand se sont multipliés les programmes d'ajustement, qu'ils soient portés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ou les aides bilatérales. La discussion fut particulièrement vive sur les programmes d'ajustement structurel. Le Cerdi et la Ferdi ont contribué à ce débat à travers de nombreux rapports et publications, soit de nature générale, soit appliqués à des pays africains particuliers, notamment sur la possibilité de passer d'une conditionnalité fondée sur les instruments à une conditionnalité fondée sur les résultats, dont il sera question plus loin. Le point principal du débat porte en effet sur l'ingérence des bailleurs de fonds occidentaux dans les choix politiques des pays, et sur l'hypothèse sous-jacente selon laquelle les bailleurs de fonds savent mieux que les pays eux-mêmes ce qu'il convient de faire – ou sont en tout cas plus libres de le dire ou le recommander que les fonctionnaires des pays. Cette ingérence a été, au fil des ans, de moins en moins bien supportée, cependant que la compétence des élites des pays receveurs augmentait et que, de façon récurrente ou portée par la géopolitique mondiale, les sentiments nationalistes s'exacerbaient.

### Du Forum sur l'efficacité de l'aide au Forum de Busan

En 2005, le Forum sur l'efficacité de l'aide du Comité d'aide au développement de l'OCDE a adopté la *Déclaration de Paris*, qui prônait le principe d'alignement sur les priorités des pays receveurs et d'appropriation des instruments de la politique par ces pays. Cette *Déclaration de Paris*, dont la mise en œuvre a été le sujet de diverses évaluations, a été régulièrement répétée dans les

discours et documents officiels, loin d'être toutefois pleinement et généralement appliquée. Le Forum de Busan qui a suivi en 2011 a adopté le nouveau nom de « Partenariat mondial pour une coopération efficace au développement », porté à la fois par l'OCDE et le PNUD, et a réaffirmé les principes de la déclaration de Paris de 2005, ce qui semblait augurer un réel changement dans la pratique de l'aide.

## ► La conditionnalité ébranlée par le changement d'environnement politique

Deux principales catégories de facteurs internationaux et nationaux, dont l'importance a été récemment évaluée par la Ferdi (Guillaumont, Boussichas et Dsouza, 2023), semblent avoir ébranlé les principes de la conditionnalité au cours des dix dernières années et influencé significativement sa mise en œuvre.

### La « non-conditionnalité » chinoise

Parmi les facteurs internationaux, l'un est naturellement la croissance des concours chinois, particulièrement en Afrique, qui ont été fournis sans conditionnalité de type occidental. Il est clair que l'aide chinoise, même si elle s'est affranchie des conditionnalités traditionnelles, a d'autres coûts et d'autres contraintes, qui peuvent progressivement réduire l'attrait d'un manque apparent de conditionnalité. Il reste à évaluer l'impact de cette non conditionnalité apparente de l'aide chinoise sur la conditionnalité de l'aide occidentale. Il semble bien que la conditionnalité occidentale ait été assouplie là où l'aide chinoise était la plus importante (Hernandez, 2017 ; Maroof, 2020 ; Watkins, 2021).

### Les objectifs universels

Un autre facteur important du changement dans les idées a été d'abord l'adoption, en 2000, des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) puis, en 2015, des objectifs de développement durable (ODD). On aurait pu sup-

poser que la référence à ces objectifs universels aurait favorisé l'expansion d'une conditionnalité d'objectifs, plutôt que d'instruments, mais la pratique des agences d'aide, la pression de leur bureaucratie, ainsi que l'opinion publique dans les pays développés ont conduit à utiliser ses buts (les 169 cibles qui les ont accompagnés depuis 2015) comme des arguments pour maintenir une conditionnalité relativement détaillée qui, en fin de compte, se rapproche de la conditionnalité fondée sur les instruments dont on avait peine à se détacher. C'est ainsi que la conditionnalité liée aux impacts climatiques ou à l'égalité des genres s'est abritée derrière les ODD, ce qui a incontestablement introduit une nouvelle forme d'ingérence, ressentie comme telle et critiquée parfois vigoureusement par les pays receveurs. Certes, les programmes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> déterminés nationalement semblent reposer sur le principe d'appropriation, mais ce nouveau contexte n'a pas nécessairement favorisé le respect du principe d'alignement.

### **La fragilité des États ou éventuellement leur autoritarisme**

Il est plus difficile d'évaluer et de traiter les facteurs politiques internes qui ont influencé la pratique de la conditionnalité. Il faut distinguer à cet égard ce que l'on a appelé, d'une part, la fragilité de l'État et, d'autre part, le caractère autoritaire des régimes. États fragiles et régimes autocratiques sont deux réalités politiques différentes, mais qui soulèvent des problèmes assez similaires pour la conditionnalité en raison de la forte méfiance qu'elles suscitent chez les donateurs sur le comportement des gouvernements. Quels que soient les doutes que l'on peut avoir sur le concept d'États fragiles, le fait est que depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, les situations de fragilité politique se sont multipliées et détériorées, particulièrement en Afrique. La fragilité des États, quand elle se manifeste par la violence intérieure, l'inefficacité des services publics ou une corruption endémique, a natu-

rellement conduit à renforcer le désir des donateurs de conditionner l'usage des ressources mises à la disposition des gouvernements ou à contourner l'État lui-même en finançant des structures indépendantes de lui, et supposées mieux contrôlées, mais dont le rôle croissant a aussi contribué à l'affaiblissement de l'État. De plus, de différentes façons, la conditionnalité s'est étendue couvrant des questions comme les droits humains, elle a vu son périmètre s'élargir à la démocratie et la gouvernance, ce qui est un problème particulier pour les régimes autoritaires. Les conditions peuvent devenir formelles ou virtuelles jusqu'au jour où, quand un seuil de mauvaise gouvernance est franchi, la coopération est totalement suspendue. Comme le seuil d'intolérance est discrétionnaire, il a en fait été appliqué de façon inéquitable, plus rigoureux à l'égard des pays de peu de poids économique et politique qu'envers les grands émergents et les bons élèves économiques. « Deux poids, deux mesures » est ainsi devenu une nouvelle critique de la conditionnalité. En face de la fragilité des États et de la mauvaise gouvernance, les bailleurs de fonds ont dû chercher une solution dans deux directions : accroître la conditionnalité politique, mais de façon apparemment inefficace, ou mettre en œuvre des mesures de suivi de la destination des flux.

Les facteurs précédents, et notamment la fragilité, mettent en cause non seulement la logique et la pratique de la conditionnalité, mais aussi les critères d'allocation internationale des ressources concessionnelles – une autre question importante que les politiques d'aide ont à traiter (Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner, 2020 ; Guillaumont, 2023). En effet, les banques multilatérales de développement allouent leurs fonds concessionnels à partir de formules d'allocation qui, le plus souvent, donnent un poids important à la qualité des politiques menées par les pays aidés, jugée de manière discrétionnaire. Cette pratique vise à garantir l'efficacité de l'aide, mais constitue une autre forme d'ingérence. De plus, le résultat ayant été d'exclure des alloca-

tions les pays fragiles ou en conflit – soit ceux qui avaient justement le plus besoin d’aide –, des fenêtres particulières ont été créées au bénéfice de ces pays, avec une mise en œuvre spécifique et souvent plus tatillonne de la conditionnalité. Les deux questions, relatives aux critères d’allocations et aux conditions à respecter, ne peuvent être abordées indépendamment. Finalement, les critères d’allocation et la conditionnalité doivent être ensemble rendus cohérents dans la façon dont ils prennent en considération les ODD, la fragilité et la vulnérabilité.

### ► Quelles voies de réforme ?

Quelles sont alors les voies pour améliorer la pratique de la conditionnalité, sachant que les bailleurs de fonds ne peuvent pas l’abandonner totalement et que les pays receveurs la supportent de plus en plus mal ? Quatre voies, dont aucune n’est absolument nouvelle, semblent devoir être poursuivies, précisées, renforcées.

#### **La conditionnalité macroéconomique : alignement sur le FMI**

S’agissant de la conditionnalité macroéconomique, celle dont a été chargé traditionnellement et depuis plus d’un demi-siècle le FMI dans ses appuis au redressement de la balance des paiements, il n’est pas cohérent que d’autres bailleurs de fonds, parce qu’ils souhaitent apporter une aide budgétaire, imposent une conditionnalité macroéconomique qui diverge de celle du Fonds monétaire. Au temps glorieux de l’ajustement, la pratique a d’ailleurs été que l’Union européenne, ou encore la France, apporte une aide budgétaire uniquement dans la mesure où un accord avait été passé par le pays avec le FMI. Ceci ne veut pas dire que, sous couvert d’aide budgétaire, les bailleurs de fonds ne puissent pas financer et influencer une réforme de la politique fiscale, par exemple. Mais ce sont deux choses différentes : l’une de soumettre une aide budgétaire globale à des conditions susceptibles d’améliorer le solde

budgétaire ; et l’autre de financer une étude ou une mission de coopération technique dans le domaine fiscal, dont les conclusions pourraient éventuellement servir à concevoir une décision politique du pays, qu’il pourrait faire valoir dans sa négociation avec le Fonds. La responsabilité majeure du Fonds dans le domaine macroéconomique, qui est conforme à son objet et aux compétences qui s’y trouvent, se justifie d’autant mieux qu’il a su adapter sa doctrine à l’évolution des idées et des circonstances (Cabrillac et Jacolin, 2022).

#### **La conditionnalité de résultat pour les aides sectorielles**

Une seconde voie qui est particulièrement pertinente pour les aides sectorielles (éducation, santé...) susceptibles de se renouveler ou de se poursuivre en moyenne ou longue période est d’en conditionner la poursuite à l’obtention de résultats (Collier, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Gunning, 1997). Son avantage essentiel est de donner pleine liberté et responsabilité aux pays pour le choix des mesures ou des instruments qu’ils mettront en œuvre dans le but d’atteindre ces résultats. Ces derniers doivent être appréciés autant que possible au regard de l’impact plutôt que mesurés par des indicateurs de variables intermédiaires, qu’il s’agisse d’indicateurs d’*output* ou même d’*outcome* : par exemple, la fréquentation des dispensaires n’est pas un résultat final, seule la diminution de la mortalité ou de la morbidité représente un impact ; et cette diminution, notamment pour la mortalité infanto juvénile, peut être appréciée par des enquêtes type DHS qui ne sont pas plus coûteuses que l’entretien d’une bureaucratie externe et tatillonne ayant pour but de contrôler, de vérifier, d’infléchir, de piloter la mise en œuvre des mesures qui auront été retenues comme condition des déboursements.

Reste évidemment à pouvoir prendre en compte dans l’appréciation de ces résultats le rôle de facteurs exogènes indépendants de la politique des pays. La charge de la preuve d’exo-

généité revient certes au pays receveur, tandis que l'évaluation de son impact revient à la source de financement. Ceci implique un consensus sur la méthode et une réaffectation du personnel de ces sources de financement, amenés à être moins des prescripteurs mal acceptés que des évaluateurs.

### La conditionnalité opérationnelle

Une troisième voie qui s'applique aux opérations d'assez grande envergure est celle qui peut être qualifiée d'opérationnelle : il s'agit d'une ou plusieurs conditions dont la mise en œuvre est directement nécessaire au succès du projet financé. S'il s'agit d'un projet de fourniture d'énergie, la condition peut être l'adoption d'une politique tarifaire. La condition est alors la norme opérationnelle. Elle est légitime et acceptable si la norme imposée par le bailleur de fonds pour le financement du projet ne constitue pas un choix de politique macroéconomique auquel le pays pourrait légitimement préférer un autre choix. Le porteur du projet doit alors pouvoir justifier que la condition sur la norme est rigoureusement la seule qui peut assurer le succès du projet.

### La traçabilité

La quatrième voie correspondant à une demande générale des opinions publiques, et surtout des parlements des pays fournisseurs d'aide, est que la destination des déboursements puisse faire l'objet d'une vérification rigoureuse. La traçabilité des flux d'aide est évidemment souhaitable pour éviter les détournements, la corruption, etc., mais elle est inégalement facile. Elle est très difficile pour les aides budgétaires, mais alors il revient au Fonds monétaire d'assurer ce suivi, autant qu'il le peut. Elle est plus facile pour les projets précis bien identifiables, mais elle implique évidemment un pouvoir d'investigation donc la coopération des pays des opérateurs.

### La ligne rouge

La traçabilité est particulièrement importante dans les pays les plus fragiles, mais aussi dans

des pays qui ne le sont pas, mais dont la gestion est autoritaire et opaque. Le problème politique qui est posé par les régimes dictatoriaux est de savoir quelle est la ligne rouge qu'ils ne doivent pas franchir en matière de droits de l'homme, notamment pour que l'État reste destinataire de fonds publics extérieurs. Il existe un débat sur la légitimité de la nouvelle conditionnalité politique, telle celle que l'UE tente de promouvoir à travers des normes sociétales inspirées des normes européennes (par exemple, le droit des LGBT). L'arbitrage entre les normes propres à certaines civilisations et les normes universelles est particulièrement délicat.

Cependant, même si la ligne rouge est franchie et si une décision est prise par les bailleurs de fonds de cesser tout appui à ces États, ceci ne doit pas empêcher la poursuite d'actions décentralisées ou de soutien à des ONG locales, pour autant que ces actions puissent être menées avec une sécurité suffisante et qu'il s'agisse de dons, n'impliquant pas l'État dans le remboursement. Il faut certes éviter que les populations subissent la double peine résultant, d'une part, du comportement de l'État et, d'autre part, du retrait des bailleurs de fonds.

En conclusion, dans la situation géopolitique actuelle, où la politique de l'Occident vis-à-vis du Sud global est de plus en plus contestée, une réflexion partagée sur la légitimité de la conditionnalité s'impose.

## ▶ Références

- **Cabrillac B., Jacolin L.** (2022) « L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres », *Ferdi Note Brève B227*, mise à jour mai 2022.
- **Collier P., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Gunning J.** (1997) « Redesigning conditionality » *World Development*, vol. 25 (issue 9), p. 1399-1407.
- **Guillaumont P.** (2023) « On the principles of allocation of concessional finance, in particular from Multilateral Development Banks », *Ferdi Note Brève B259*, décembre.
- **Guillaumont P., Boussichas M., Dsouza A.** (2023) « The Evolution of Aid Conditionality: A Review of the Literature of the Last Twenty Years », *EBA Working Paper*, septembre 2023.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2020) *Measuring vulnerabilities to improve aid allocation, especially in Africa*, (en français: *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*), Ferdi, 148 p.
- **Hernandez D.** (2017) « Les "nouveaux" donateurs remettent-ils en cause la conditionnalité de la Banque mondiale ? », *World Development*, vol. 96, pp. 529-549.
- **Maroof S.** (2020) « Assessing the Impact of China's Aid on the World Bank Conditionality », Université de Strathclyde, *Strathclyde Discussion Papers in Economics*, p. 33.
- **Watkins M.** (2021) « La conditionnalité en péril ? The effect of Chinese development assistance on compliance with World Bank project agreements », *The Review of International Organizations*, vol. 17, pp. 667-690.





Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



### **Contact**

[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

