

Analyse du contexte aux fins de la prochaine Stratégie générale

Document d'information n° 1 :

La révolution silencieuse dans le domaine de l'aide au développement international

Projet 104305

Préambule – Depuis les années 1940, l'établissement des normes internationales a été surtout le fait des puissances industrielles occidentales. Ces normes comprennent des règles officielles – gestion axée sur les résultats, droits de propriété intellectuelle, mécanismes de contrôle du blanchiment d'argent, définition de l'aide publique au développement, etc. – et des règles officieuses, telle la responsabilité sociale des entreprises, les normes environnementales et l'obligation de transparence. Depuis des décennies, des organisations telle que l'OCDE et les institutions de Bretton Woods (la BM, le FMI et l'OMC) ont eu pour mandat de fixer les normes internationales et d'établir les « bonnes pratiques » (lignes directrices de l'OCDE, pratiques de la SFI, principes de l'Équateur, etc.). Cependant, certains pays en développement ont de plus en plus d'influence à l'échelle internationale et entendent se hisser au nombre des plus grandes économies de la planète. Leur présence se faisant de plus en plus sentir, le CRDI est curieux de savoir s'ils suivent ou modifient les règles officielles et officieuses mises en place par les pays industrialisés – ou encore s'y soustraient. Le CRDI a commandé ce document afin de saisir dans quelle mesure les activités des pays en développement (celles des gouvernements, de la société civile et du secteur privé) sont en conformité ou en contradiction avec les différentes normes internationales dans les domaines de l'aide, du commerce et de l'investissement.

Sommaire – L'auteure Ngaire Woods, de l'Université d'Oxford, affirme que le contexte de l'aide au développement est secoué par une subtile transformation des rapports des forces en présence. Les économies émergentes comme la Chine, le Brésil, l'Inde, le Koweït et l'Arabie saoudite sont en train de changer les règles du jeu, ce qui a des conséquences profondes sur l'aide au développement, les institutions multilatérales et la conditionnalité. Dans la première partie du document, l'auteure examine les inquiétudes associées à cette nouvelle réalité et évalue les allégations selon lesquelles les « nouveaux bailleurs de fonds » favorisent des politiques médiocres et des normes moins élevées et contribuent à l'augmentation de la dette des pays auxquels ils offrent leur aide. Ces inquiétudes n'apparaissent pas pleinement justifiées à la lumière des données disponibles. Ainsi, des données révèlent que, grâce à l'intensification de ses liens commerciaux avec la Chine – pays qui suscite le plus d'inquiétudes –, l'Afrique a connu une hausse de ses taux de croissance, une amélioration des termes de ses échanges et une augmentation de son volume d'exportations et de ses recettes publiques. Aucune donnée claire ne permet d'affirmer que la Chine réendette les PPT. Pour ce qui est des normes (sur l'environnement, les réinstallations, la bonne gouvernance, etc.), il ressort clairement que, malgré l'apparition de nouveaux défis, les bailleurs de fonds établis réussissent très bien à faire adopter des normes lorsqu'ils obtiennent un ferme engagement d'autres intervenants – notamment les gouvernements et le secteur privé. Les économies émergentes ne sont pas encore rendues à ce stade d'engagement.

La seconde partie du document porte sur le changement qui se produit au sein des pays bénéficiaires

de l'aide. L'auteure y met en lumière le fait que l'aide des bailleurs de fonds établis est maintenant perçue comme étant moins généreuse et moins intéressante (en soi), alors que l'aide des nouveaux bailleurs de fonds devient plus généreuse et plus intéressante. Les promesses des bailleurs de fonds établis d'accroître leur aide ne se sont pas concrétisées, pas plus d'ailleurs que leurs promesses de mieux harmoniser leur aide avec les priorités des pays en développement et de réduire la conditionnalité. De leur côté, les nouveaux bailleurs de fonds sont d'ardents défenseurs de la souveraineté et de la non-ingérence dans la vie politique des pays bénéficiaires de leur aide, offrant celle-ci dans le cadre d'échanges commerciaux et d'investissements pendant que leur propre économie est en plein essor.

Il s'ensuit une révolution silencieuse, parce que les nouveaux bailleurs de fonds ne tentent pas ouvertement de renverser ou de remplacer les règles de l'aide multilatérale au développement. Ils offrent plutôt discrètement des formules de rechange aux bénéficiaires de l'aide et, ce faisant, introduisent des pressions concurrentielles dans le système en place. Ils affaiblissent ainsi le pouvoir de négociation des bailleurs de fonds occidentaux auprès des pays bénéficiaires de l'aide – ce qui entraîne toute une gamme de répercussions. Notamment, la concurrence met au jour le fait que les normes sont soit désuètes, soit inefficaces, et que, dans certains cas, elles relèvent davantage des aspirations des bailleurs de fonds que de la réalité.

Il est peu probable que cette révolution silencieuse puisse être gérée dans le cadre des mécanismes existants d'aide multilatérale au développement. Les bailleurs de fonds établis ont du mal à mieux coordonner leurs activités entre eux, et l'actuelle structure de gouvernance du multilatéralisme comporte très peu d'éléments susceptibles d'inciter les nouveaux bailleurs de fonds à s'engager sérieusement. Il est plus que temps de repenser l'architecture de l'aide internationale, et cette démarche doit entre autres porter sur la manière de présenter les idées et de fournir les fonds nécessaires. Par leurs actions, les nouveaux bailleurs de fonds contribuent déjà à élargir le « marché des idées » au sujet du développement. La coordination ne doit pas être uniquement le fait des nouveaux bailleurs de fonds – les pays bénéficiaires de l'aide doivent également participer à la conception du processus. Bien que l'OCDE constitue un excellent mécanisme pour la circulation de l'information entre les bailleurs de fonds, elle ne peut vraisemblablement offrir une tribune où discuter de la manière d'améliorer la prestation de l'aide, et le rôle du nouveau Forum pour la coopération en matière de développement des Nations Unies n'est pas encore clairement établi.

L'instauration d'un dialogue multilatéral utile exigera des efforts soutenus pour dégager et formuler les priorités et les expériences des pays bénéficiaires de l'aide, les objectifs et les modalités privilégiés par les nouveaux bailleurs de fonds, ainsi que des idées nouvelles sur la manière de structurer l'architecture de l'aide internationale de façon à ce qu'elle se prête à un marché des idées. Les établissements de recherche indépendants seront ici très utiles, et plus particulièrement ceux qui ont des réseaux solides et sont très ancrés au sein des pays bénéficiaires de l'aide, puisque ces établissements doivent être au cœur du processus de conception du nouveau système.

Examen par les pairs – Lu Mai (China Development Research Foundation) s'est intéressé tout particulièrement à l'émergence de la Chine en tant que bailleur de fonds. Il se dit en désaccord avec l'auteure quand elle affirme que les nouveaux bailleurs de fonds sont en concurrence avec les bailleurs de fonds établis et soutient que l'aide consentie par la Chine constitue notamment un complément de l'aide existante. Il mentionne qu'ayant bénéficié d'aide, la Chine a été sensibilisée aux limites de l'aide et aux conditions qui y sont assorties et s'est sentie investie du devoir de trouver une approche plus efficace. Il fait observer que les bailleurs de fonds établis ont modifié leur façon de fournir de l'aide à la Chine et est d'avis qu'ils devraient s'inspirer des nouvelles pratiques adoptées pour l'aide apportée à l'Afrique et à d'autres régions. Il souligne également que les économies émergentes ont toujours besoin d'aide, particulièrement pour innover dans les domaines de l'administration publique, de la budgétisation participative et de l'accès du public à l'information. Ces propos vont dans le sens de ceux

de Mme Woods, lorsqu'elle avance que l'aide au développement doit être davantage axée sur les idées que sur l'argent.

Travaux en cours – Le bureau régional du CRDI à Delhi a transmis le document au gouvernement de l'Inde, et on planifie actuellement l'organisation d'une table ronde avec d'autres bailleurs de fonds émergents. Le CRDI n'a pas de programme proprement dit sur l'architecture de l'aide, mais un certain nombre de projets relevant du programme Mondialisation, croissance et pauvreté portent bel et bien sur le financement du développement. Mentionnons notamment à cet égard les travaux de l'Institut Nord-Sud sur le financement, la dette et l'aide au développement (projet no 103907) et ceux du Consortium pour la recherche économique en Afrique (AERC) qui visent à évaluer les répercussions des locomotives asiatiques sur le développement de l'Afrique (projet no 104442). La Division des partenariats et du développement des affaires a terminé récemment une série d'études sur le rôle des économies émergentes dans le financement du développement international; des études de cas ont été préparées sur la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud (projet no 104207).

Réflexion – Le document met en lumière la nécessité d'évaluer l'aide au développement du point de vue des pays bénéficiaires. Les écrits sur le sujet renferment surtout des généralisations sur le comportement des bailleurs de fonds dans les différents pays, alors qu'il faudrait mieux comprendre les particularités des expériences dans chacun des pays. De plus, les écrits sur les nouveaux bailleurs de fonds se bornent souvent à décrire la situation actuelle et n'offrent pas la perspective historique nécessaire pour comprendre l'évolution au fil du temps des bailleurs de fonds établis. Sans cette perspective, il est impossible de savoir si les bailleurs de fonds émergents offrent une nouvelle avenue ou ne font que reproduire le passé.

La révolution silencieuse dans le domaine de l'aide au développement international

*Ngairé Woods*¹

(à l'intention du Conseil des gouverneurs du CRDI)

Introduction

Le contexte de l'aide au développement est secoué par une subtile transformation des rapports entre les forces en présence. De nouvelles économies émergentes changent les règles du jeu. Les six plus importants créanciers bilatéraux non-membres du Club de Paris, qui portent assistance à des pays à faible revenu, sont le Brésil, la Chine, l'Inde, la Corée, le Koweït et l'Arabie saoudite (FMI-Banque mondiale, 2006; Reisen, 2007). Des estimations prudentes donnent à penser que ces pays doubleront au moins leur aide publique au développement (APD) actuelle d'ici 2010, pour une somme atteignant un peu plus de un milliard USD (Manning, 2006). Selon d'autres estimations, les décaissements des bailleurs de fonds non membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) s'établissaient déjà à près de 8,5 milliards USD en 2006 (Martin et Stever, 2007). Parmi les bailleurs de fonds émergents, la Chine est au premier rang, agençant les prêts, crédits et radiations de dettes avec des dispositions particulières en matière d'échanges et d'investissements commerciaux. Leur besoin de sécurité énergétique, de meilleurs débouchés commerciaux et de nouveaux partenariats économiques va, dans la plupart des cas, de pair avec une croissance rapide de leur puissance et de leur taille sur l'échiquier économique mondial. À mesure que ces puissances émergentes étofferont leurs programmes d'aide et noueront des relations plus étroites avec les pays pauvres, aucun programme existant d'aide au développement n'échappera aux retombées.

Ce document analyse la révolution silencieuse en cours dans le secteur du financement du développement dans le monde et ses conséquences vraisemblables sur l'aide, les institutions multilatérales et la conditionnalité. La première section décortique les craintes actuelles concernant les « nouveaux bailleurs de fonds » et leur impact sur la conditionnalité. On utilise le terme « nouveaux

¹ Pour leur excellente aide à la recherche, l'auteure désire remercier d'abord Joanna Langille, et aussi Jake Benford et Robert Wood.

bailleurs de fonds » pour représenter tous les pays qui ne sont pas membres du CAD-OCDE, mais il faut se rappeler que la Chine verse de l'aide à l'Afrique depuis plusieurs décennies. La deuxième section analyse le contexte dans lequel émergent les nouveaux bailleurs de fonds – le régime « établi » de l'aide au développement et ce qui est advenu des récentes promesses des bailleurs de fonds d'accroître leur aide, d'augmenter l'appropriation locale des politiques, d'avoir recours à de nouvelles modalités, de réduire les conditionnalités et d'accroître la coordination. Les activités des bailleurs de fonds émergents sont évaluées dans ce contexte. La conclusion explore les implications pour l'aide telle que nous la connaissons.

1. Y a-t-il lieu de s'inquiéter de l'essor des « nouveaux bailleurs de fonds » ?

L'essor des nouveaux bailleurs de fonds tels que la Chine, le Venezuela et l'Arabie saoudite a donné lieu à bien des commentaires défavorables. En 2007, Moises Naim écrivait dans *Foreign Policy* : « Qu'est-ce qui cloche avec les programmes d'aide étrangère de la Chine, du Venezuela et de l'Arabie saoudite ? Ils sont extrêmement généreux. Et ils sont toxiques. » On nous dit que les nouveaux bailleurs de fonds écarteront les institutions d'aide établies, qui protègent l'environnement, telles que la Banque mondiale, les banques régionales de développement et d'autres organismes donateurs. D'importantes normes et conditions de prêts sont supprimées. La Chine, le Venezuela, l'Arabie saoudite et d'autres appuient des États voyous tels que le Soudan et le Zimbabwe, précarisant la sécurité et la stabilité régionales et mondiales. En outre, ils apportent et défendent des « idées toxiques » qui nuiront à la fois aux pays pauvres et aux bailleurs de fonds établis (Naim, 2007). Sur un ton plus mesuré, le président du CAD-OCDE a réfléchi à la possibilité que des prêts consentis par des bailleurs de fonds émergents à des pays à faible revenu nuisent à leur situation d'endettement (en raison de modalités inappropriées), reportent certains ajustements nécessaires (en raison de conditions trop peu rigoureuses) et gaspillent des ressources en faisant des investissements improductifs (Manning, 2006). Toutes ces préoccupations valent la peine qu'on les approfondisse.

a) L'appui à des États voyous

La critique la plus évidente à l'égard des nouveaux bailleurs de fonds porte sur leur appui à des États voyous ou, comme ils l'exprimeraient, leur détermination à ne pas s'immiscer dans la vie politique des pays avec lesquels ils font affaire. Au Zimbabwe, la Chine a livré non seulement de l'aide, mais aussi de l'équipement militaire (McLaughlin, 2005). Au Soudan, lorsque des sociétés pétrolières suédoises et canadiennes ont été contraintes de se retirer, en 2002, des sociétés pétrolières chinoises, malaisiennes et indiennes se sont empressées de prendre leur place (Human Rights Watch, 2003). Le Soudan est l'un des principaux fournisseurs de pétrole de la Chine – il a livré 4,7 millions de tonnes métriques de pétrole brut à la Chine de janvier à mai 2007, une quantité cinq fois supérieure à celle livrée au cours de la même période en 2006 (AP, 2007). Pendant ce temps, les gouvernements occidentaux se plaignent que l'aide et le commerce chinois les empêchent d'être en mesure d'exercer des pressions efficaces sur le gouvernement soudanais pour qu'il mette fin à la crise au Darfour. On s'attend à ce que l'économie du Soudan connaisse une croissance de 13 % cette année (plus rapide même que celle la Chine), en partie en raison des routes et des barrages que les Chinois ont construits dans ce pays (First Post, 2007). La principale société pétrolière de la Chine (CNPC) annonçait, le 1^{er} juillet 2007, des investissements accrus au Soudan (AP, 2007). Bien que la Chine ait nommé un envoyé spécial pour la question du Darfour et annoncé qu'elle ferait de son mieux pour aider à résoudre le conflit, l'occident perçoit les relations économiques entre la Chine et le Soudan comme un contrepoids importun aux efforts déployés pour inciter le Soudan à changer ses politiques.

Élargissant l'argument concernant l'appui aux États voyous, Naim (2007) prétend que le président du Venezuela, Hugo Chávez, utilise les réserves de change de son pays, alimentées par le pétrole, pour recruter des alliés à l'étranger, en ayant recours à d'importants programmes d'aide pour « infecter » l'Amérique latine avec son modèle. Cette « aide aux voyous » permet à des pays tels que Cuba (qui reçoit environ 2 milliards USD du Venezuela) de reporter l'« ouverture de l'économie », en leur procurant un mécanisme de survie artificielle qui remet à plus tard certaines réformes susceptibles d'être porteuses de prospérité. En affirmant cela, Naim et d'autres transforment un débat sur l'appui à un État voyou sur le plan de la sécurité (le Soudan) en un débat sur l'appui à un État voyou sur le plan de l'économie (Cuba) (Naim, 2007).

La relation entre l'aide de la Chine et les efforts déployés pour amener certains pays à adopter les « bonnes » politiques économiques suscite beaucoup plus de controverse. Plusieurs spécialistes prétendent qu'en raison de ses liens économiques plus étroits avec la Chine, l'Afrique a connu de

meilleurs taux de croissance, de meilleurs termes de l'échange, une augmentation de ses exportations et une hausse de ses recettes publiques (Reisen, 2007; Goldstein et coll., 2006; BAD-OCDE, 2007; Zafar, 2007). Il est clair que l'argumentation générale concernant l'impact de la Chine sur les choix en matière de politiques nécessite une analyse plus poussée.

Plus précisément, les arguments économiques contre l'aide chinoise veulent que les nouveaux bailleurs de fonds permettent à des pays à faible revenu de remettre à plus tard un ajustement nécessaire, ce qui permet aux pays d'éviter la conditionnalité économique à laquelle ils seraient confrontés autrement. De plus, l'argent facile offert par la Chine pourrait engendrer un gaspillage des ressources en raison d'investissements improductifs tels que le prêt sans intérêt de la Chine au Soudan pour la construction d'un nouveau palais présidentiel (BBC, le 2 février 2007 :

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6323017.stm>). Les arguments essentiels portent sur la menace pour les « normes » occidentales. Voilà qui exige un examen plus minutieux.

b) Les normes sont-elles abaissées lorsque l'aide multilatérale est écartée ?

On dit que les nouveaux bailleurs de fonds écartent la Banque mondiale, les banques de développement régionales et les bailleurs de fonds établis, en offrant des prêts ou des subventions pour projets. Au coeur de l'argumentation, la non-conditionnalité de la nouvelle aide et le fait qu'au cours des dernières années, la Banque mondiale (et de nombreuses banques régionales de développement) ont adopté des politiques de sauvegarde pour veiller à ce que les projets de la banque ne causent pas de tort à l'environnement, aux peuples autochtones ou aux habitats naturels, et qu'on respecte des normes minimums en matière de réinstallation involontaire et de sécurité des barrages (<http://go.worldbank.org/WTAlODE7T0>).

Avec les prêts sans conditions tels que ceux consentis au Nigeria (ici, pour des chemins de fer), la Chine a écarté la Banque mondiale et ses efforts pour s'attaquer à la corruption. De façon semblable, en Indonésie, Beijing a accepté d'agrandir le réseau électrique du pays en construisant des installations qui utilisent une technologie chinoise très polluante, à base de charbon, alors qu'aucun organisme international n'aurait accepté un accord aussi néfaste pour l'environnement. Aux Philippines, la Banque asiatique de développement a été écartée alors qu'elle avait déjà accepté de financer un nouvel aqueduc

à Manille, la Chine ayant offert des taux d'intérêt plus faibles tout en posant moins de questions. Ces cas sont ceux dont parle Naim (2007).

Le fait que la Chine tienne à l'écart les organisations multilatérales témoigne de la nature de l'aide et de la non-conditionnalité de la Chine de même que de la nature de l'aide multilatérale. La Chine ne s'embarrasse pas de politiques de sauvegarde. Et la Chine n'exige pas non plus que les pays bénéficiaires de son aide adoptent ou respectent des normes – que ce soit en matière d'environnement ou de sécurité des travailleurs – plus rigoureuses que les normes nationales de la Chine même. Dans certains secteurs, cela signifie que les normes sont très faibles. Les mines de Chambishi, en Zambie, dont l'exploitation a été financée par la Chine, se sont par conséquent attiré d'abondantes critiques récemment. Les conditions dans les mines sont mauvaises, la région demeure sous-développée et 46 mineurs sont morts dans une explosion il y a deux ans. Entre-temps, la Chine en profite largement, important 63 % de ses métaux de base de la seule Zambie (First Post, 2007).

En Chine même, la faiblesse des normes de sécurité dans les mines est flagrante. En 2003, la Chine a été responsable de 35 % de la production mondiale de charbon, mais a déclaré 80 % de tous les décès causés par des accidents dans les mines de charbon, selon les statistiques diffusées par la State Administration of Work Safety (SAWS). Le taux de mortalité pour chaque 100 tonnes de charbon était de 100 fois supérieur à celui des États-Unis, et de 30 fois supérieur à celui de l'Afrique du Sud. Cela dit, il se produit de lentes améliorations, et le gouvernement a mis en place un système national de surveillance et a affecté des fonds (en 2001, plus de 4 milliards de yuan – plus de 480 millions USD) pour aider les mines de charbon de l'État et les petites mines locales à surveiller et prévenir les explosions de gaz (Zhao Xiaohui et Jiang Xueli, 2004).

Ces observations concernent non seulement les bailleurs de fonds multilatéraux, mais aussi la façon dont on cherche à faire respecter les normes en matière d'environnement et de travail dans le monde. Ces dernières années, la promotion active de normes particulières analogues à celles que favorise la Banque mondiale a incombé strictement à des organismes du secteur privé. En fait, l'autoréglementation par les sociétés est devenue extrêmement populaire. Aujourd'hui, la plupart des sociétés mondiales adhèrent à des codes de conduite relatifs à leurs incidences sociales et environnementales. Beaucoup de ces codes sont produits par des sociétés individuelles ou des associations industrielles, certains font intervenir d'autres groupes d'intervenants, et engagent les participants à respecter des normes de conduite

minimums en matière d'environnement et de comportement social (Haufler, 2001; Florini, 2003). Une étude réalisée par l'OCDE analyse le contenu de 246 de ces codes provenant de la plupart des principaux secteurs industriels, et montre que les normes en matière d'environnement et de travail dominant; on y trouve aussi des engagements à protéger les droits de la personne et à renoncer à la corruption (OCDE, 2001). Cela dit, les sociétés des pays bailleurs de fonds émergents ne participent pas à cette discussion.

Plusieurs organisations internationales ont encouragé la nouvelle tendance à l'autoréglementation, mais les codes des sociétés ne prévoient que rarement un rôle pour le gouvernement en matière d'application ou de surveillance. Par exemple, le Pacte mondial des Nations Unies ainsi que l'OCDE, par l'entremise de ses « Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales », invitent les sociétés à défendre les principes des droits de la personne, des droits dans le domaine du travail et de la bonne conduite sur le plan environnemental, dans toutes leurs activités mondiales. Dans le même ordre d'idées, les banques internationales ont adopté les « Principes de l'Équateur ». Tout cela demeure strictement volontaire. Mais ces codes volontaires fonctionnent-ils et importe-t-il donc d'essayer d'amener les sociétés des économies émergentes à emboîter le pas ?

Les optimistes face à l'adoption de normes par les entreprises perçoivent l'adoption de normes comme faisant partie d'un virage mondial vers ce qu'on considère être un comportement « approprié » minimum de la part des multinationales à l'égard des droits de la personne, des droits dans le domaine du travail et de la protection de l'environnement. On dit que les ONG et les sociétés commerciales jouent des rôles de plus en plus importants pour élaborer, approfondir et mettre en oeuvre des normes transnationales dans des domaines tels que les droits de la personne, l'environnement et la lutte contre la corruption (Ruggie, 2003). Puisqu'un nombre important de chefs d'entreprise sont convaincus qu'il faut adopter les nouvelles normes, cela constitue un « seuil critique » suffisant pour mettre en place de nouvelles normes de comportement (Finnemore et Sikkink, 1998), qui sont intégrées aux structures opérationnelles des sociétés.

Le scepticisme à l'égard de l'autoréglementation est ancré dans des théories du choix public. Les sceptiques font valoir que les gestionnaires qui ont des préoccupations altruistes pourraient perdre leur situation ou encore que leurs entreprises ne survivront pas longtemps au sein d'un marché concurrentiel. Plus fondamentalement, la profession de foi publique à laquelle une société se livre en adoptant un code

de conduite n'entraînera pas nécessairement des changements de comportement dans les faits. Au-delà de la rédaction et de la mise en place d'un code, les sceptiques soulignent le manque de preuves que le comportement des sociétés change systématiquement lorsqu'elles prennent de tels engagements ou se donnent de telles responsabilités. Ils ne nient pas la possibilité que l'autoréglementation puisse fonctionner, mais, à l'instar d'un groupe de travail du gouvernement de l'Australie sur l'autoréglementation, ils croient que pour que l'autoréglementation de l'industrie soit efficace, il doit exister des intérêts particuliers ou des incitations (Commonwealth d'Australie, 2000, p. 48).

L'apport des gouvernements est essentiel pour que les sociétés soient incitées à s'autoréglementer et y voient leur intérêt. Même chez les sceptiques, on croit que l'autoréglementation serait possible si des pressions étaient exercées à la fois par les consommateurs et les activistes, par la nécessité d'attirer et de conserver des employés, et par les investisseurs. L'accès – par les ONG, les médias, les consommateurs et les investisseurs – à une information précise est indispensable à cet égard. C'est là que des régimes essentiellement volontaires connaissent des ratés. Tout porte à croire que les régimes de divulgation volontaire ne diffusent pas l'information nécessaire pour inciter le marché à exercer des pressions sur les entreprises pour qu'elles améliorent leur comportement (Repetto, 2007). Pour y remédier, on peut commencer par accroître la garantie de normes en matière d'information ou leur vérification. Toutefois, les sociétés sont confrontées à un grave problème d'action collective en matière de divulgation. Si une société divulgue de l'information sur ses incidences sociales et environnementales sans que les autres fassent de même, elle risque d'attirer l'attention défavorable qu'elle cherche à éviter. C'est pour cette raison que même dans les meilleures conditions, il faut une intervention minimum de la part du gouvernement pour rendre la divulgation obligatoire (et faire respecter cette obligation), afin de garantir l'émergence d'incitations impulsées par le marché. De manière plus générale, le fait que l'efficacité de l'autoréglementation dépende de l'attention portée par des ONG et la population au rendement révèle la nécessité de la présence d'importantes conditions politiques et sociales, en particulier la liberté d'enquêter, de s'associer, de publier et de se mobiliser pour appuyer les normes.

Qu'est-ce que cela implique pour le débat concernant les bailleurs de fonds émergents et les normes ? Cela illustre le fait que les intervenants du secteur privé peuvent jouer un rôle pour faire en sorte que les normes soient resserrées dans les pays en développement, y compris dans les économies émergentes et les pays auxquels elles apportent de l'aide. Toutefois, l'autoréglementation n'est pas susceptible d'avoir beaucoup d'effet en l'absence d'une information librement accessible sur le rendement des sociétés et

leurs pratiques de travail ainsi que de groupes de mobilisation politique qui sont en mesure d'avoir accès à l'information, de l'analyser et d'y réagir. Jusqu'à un certain point, les organismes multilatéraux ont établi un important précédent dans ce domaine.

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale a permis à des groupes concernés au sein des États de porter plainte devant le Panel; dans certains cas, cela a permis de mobiliser les capacités locales de surveiller collectivement les normes et réagir lorsqu'elles ne sont pas respectées. Cela s'est produit même dans des collectivités locales où l'on craignait ou subissait un ressac politique (Keck, 2000). Pourtant, cet appui indirect à l'action locale est maintenant menacé de deux façons : 1) lorsque les emprunteurs choisissent de ne pas emprunter ou d'emprunter moins auprès de la Banque mondiale et des autres organismes multilatéraux (plus de détails à ce sujet ci-dessous), la banque a moins de possibilités de faire respecter ses propres normes dans les projets qu'elle finance; et 2) lorsque le personnel de la Banque mondiale essaie de mettre des prêts « à l'abri du panel » de façon à réduire le risque que le Panel d'inspection procède à une enquête. Pour mettre un prêt à l'abri du panel, on peut par exemple choisir de ne pas participer à des projets qui risqueraient d'être sujets à controverse, même si ces projets sont les plus susceptibles de donner prise aux normes de la banque.

Ce sont des intervenants des secteurs privé, national et multilatéral des pays « bailleurs de fonds établis » qui se sont intéressés à l'important rôle que jouent les normes dans le dossier de l'aide au développement. Les économies émergentes n'ont pas encore été des partenaires à part entière, qu'il s'agisse de réseaux privés ou des négociations multilatérales tenues au sein de l'OCDE ou ailleurs. Actuellement, tout porte à croire que pour rendre les normes efficaces, il doit en être autrement.

c) La menace à l'allègement de la dette multilatérale (et bilatérale)

En plus des craintes relatives aux normes, les bailleurs de fonds occidentaux ont exprimé certaines préoccupations concernant un éventuel recul en matière d'allègement de la dette si les bailleurs de fonds émergents devaient offrir de nouveaux prêts à des pays à faible revenu auxquels des bailleurs de fonds établis viennent d'accorder une remise de dette. Les dettes de pays pauvres de l'Afrique ont été allégées surtout à grâce à l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui ont pris des mesures relatives à leurs dettes envers les organisations multilatérales. Cela a donné lieu à un allègement de la dette officielle de l'ordre de

43 milliards USD (Reisen, 2007). On craint que les nouveaux prêts que la Chine (profitant des effets du programme d'allègement de la dette des bailleurs de fonds établis) offre maintenant aux pays qui ont bénéficié de l'allègement créent de nouveaux problèmes pour l'avenir de ces pays.

Désireux d'empêcher la Chine d'endetter de nouveau les pays pauvres, les ministres des Finances du G7 ont annoncé, en avril 2007, qu'ils chercheraient à établir des « principes du comportement responsable en matière de prêt et [cherchaient] à faire participer les autres parties intéressées. » (G7, 2007). Le secrétaire au Trésor des États-Unis a poussé un peu plus loin en élaborant la manière dont ils espéraient réunir tous les bailleurs de fonds (sous-entendant en particulier la Chine) dans un même cadre : « Les politiques et les pratiques de prêt responsable sont au coeur de nos efforts pour accroître le soutien aux pays à faible revenu. La solution, si l'on veut préserver la soutenabilité de la dette, est de prendre appui sur le travail résumé dans le Cadre de soutenabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale, de l'appuyer, et de faire en sorte que tous les créanciers intègrent le cadre à leurs pratiques en matière de prêt » (Département du Trésor des États-Unis, 2007) [TRADUCTION].

Ce qui manque dans les discussions sur la Chine et les pays antérieurement endettés, c'est une appréciation de l'engagement de la Chine elle-même envers l'allègement de la dette. C'est surtout parce que la Chine ne divulgue pas les annulations de dettes dans ses rapports financiers sur l'aide (en fait, la plupart de l'aide accordée par ce pays n'est pas mentionnée dans les rapports). L'aide chinoise revêt plusieurs formes : des subventions (surtout par l'entremise du ministère du Commerce); de l'aide en nature et des prêts sans intérêts (dont la Chine prétend radier quelque 90 % avec le temps); des prêts subventionnés; et, à l'autre bout du spectre, ce qui ne constitue pas de l'aide, soit les prêts et investissements commerciaux.

Selon des estimations prudentes, la Chine aurait radié les dettes de 44 pays bénéficiaires, dont 31 sont des pays de l'Afrique, pour un montant total de 2,13 milliards USD. Le pays négocierait actuellement d'autres remises de dettes s'élevant à environ 1,28 milliard USD (Qi, 2007). Des rapports occidentaux laissent entendre que la Chine a précédé de beaucoup le G8, annulant des dettes d'un montant atteignant jusqu'à 10 milliards USD que lui devaient des États africains; et lors de la deuxième conférence commerciale sino-africaine, en décembre 2003, elle aurait offert d'annuler la dette de 31 pays africains, et ouvert la voie aux échanges commerciaux à droit nul (Melville et Owen, 2005). La Chine a aussi eu recours à l'annulation de la dette pour aider des pays africains, transformant des prêts en subventions.

Depuis 2000, Beijing a pris des mesures importantes pour annuler la dette de 31 pays africains. En 2000, la Chine a effacé 1,2 milliard USD de la dette africaine; en 2003, elle en a rayé 705 millions USD de plus. Le premier ministre de l'Éthiopie, Meles Zenawi, a déclaré que le comportement exemplaire de la Chine pour atténuer le problème des dettes des pays africains était une véritable manifestation de solidarité et d'engagement. L'annulation de la dette a été un excellent instrument de relations publiques pour Beijing, non seulement parce qu'elle gagne la faveur populaire, mais aussi parce qu'elle offre deux sujets de couverture favorable par la presse : le premier étant le consentement du prêt et le deuxième, la radiation la dette (Eisenman et Kurlantzick, 2006).

Ce qui importe tout autant, pour évaluer l'affirmation selon laquelle la Chine mettrait en péril les efforts d'allègement de la dette, c'est d'analyser la destination du financement chinois. Certains ont estimé, d'après des données inédites de la Banque mondiale, que les nouveaux engagements financiers de la Chine en matière d'infrastructure étaient destinés à l'Angola (40 %), au Nigeria (24 %), à l'Éthiopie (15 %) et au Soudan (12 %) (Reisen, 2007). Il importe de noter que ni l'Angola ni le Soudan n'ont bénéficié d'un allègement de leur dette. Le Nigeria a négocié sa propre entente d'allègement de la dette, à l'extérieur de l'initiative PPTE. Seule l'Éthiopie a bénéficié de l'initiative PPTE.

Rien ne permet clairement de croire que la Chine est en train de réendetter – massivement – les PPTE. Pour évaluer ce risque, il faudrait posséder davantage de données sur les destinataires précis de l'aide chinoise selon les diverses catégories d'aide, et avec quelle probabilité de radiation. La Chine ne publie pas ces renseignements et ils sont extrêmement difficiles à réunir.

Ce qui est clair, c'est que les principales discussions multilatérales en cours sur les pays très endettés se tiennent à l'intérieur du G7 et du CAD-OCDE, desquels ni la Chine, ni l'Inde, ni la Malaisie, ni les autres bailleurs de fonds émergents ne sont membres. C'est un défi de taille pour toute politique visant à élaborer des principes partagés et (ou) une approche multilatérale de l'allègement de la dette.

Le climat d'hystérie qu'inspirent actuellement les bailleurs de fonds émergents est exagéré. Cela dit, la Chine et d'autres nouveaux bailleurs de fonds représentent effectivement des défis pour le régime actuel d'aide au développement, particulièrement en ce qui a trait à l'établissement de normes par les acteurs du secteur privé et par les institutions multilatérales. Ces défis sont amplifiés lorsqu'on compare ce que la Chine et d'autres nouveaux bailleurs de fonds offrent comparativement à ce que promettent et livrent

les bailleurs de fonds établis. En y regardant de plus près, la montée des nouveaux bailleurs de fonds fait ressortir plusieurs failles importantes du système actuel de financement du développement.

2. On profite des failles du système établi d'aide au développement

La montée des nouveaux bailleurs de fonds survient dans un contexte de désaffection, chez les autres pays pauvres, pour le régime établi d'aide au développement. Reconnaisant cette désaffection, certains bailleurs de fonds établis ont tenté de mettre au point un nouveau programme, sur lequel il vaut la peine de se pencher. Au cours des quelque cinq dernières années, ces bailleurs de fonds ont promis de doubler leur aide à l'Afrique, de l'octroyer de manière à permettre aux gouvernements bénéficiaires de jouir d'une plus grande marge de manoeuvre en matière d'appropriation, et d'assurer une meilleure coordination de leur action. Quels sont les résultats de ces engagements ?

a) La promesse d'une aide plus généreuse

Au cours des dernières années, les pays riches ont pris d'importants engagements en matière d'augmentation de l'aide, tels que celui de doubler l'aide à l'Afrique d'ici 2010, pris à l'occasion de la rencontre du G8 à Gleneagles, en 2005 (G8, 2005). Toutefois, bien qu'on ait procédé à un allègement considérable de la dette, les nouveaux apports d'aide nets de la part des pays du G8 n'ont pas augmenté depuis cet engagement. Selon le CAD-OCDE, l'aide à l'Afrique subsaharienne est au point mort (CAD-OCDE, 2007, figure 2.2). Selon l'évaluation de la Banque mondiale, les décaissements nets au titre de l'APD ont, dans l'ensemble, diminué de 3 milliards USD en 2006 (Banque mondiale, 2007, p. 55).

La guerre en Iraq, la guerre en Afghanistan et les « impératifs » de la sécurité de l'après 11 septembre ont exercé une forte influence sur les apports d'aide. L'effet de réaffectation a été énorme. Au cours des premiers jours de la « guerre contre la terreur », les apports d'aide n'ont pas été réaffectés. On a plutôt fait appel à des crédits supplémentaires. Toutefois, avec le temps, les budgets de l'aide ont pris la relève. Cela est surtout évident dans le cas des États-Unis – le plus grand fournisseur mondial d'aide au développement, qui ont versé, en 2004-2005, 25,4 % de l'aide publique au développement (CAD-OCDE, 2007, tableau 8). En 2004, les principaux bénéficiaires de l'aide états-unienne étaient devenus

l'Iraq, l'Afghanistan, l'Égypte, le Soudan, l'Éthiopie, la Jordanie et la Colombie (CAD-OCDE, 2007). Mais les chiffres globaux sur l'aide des États-Unis sont encore plus éloquentes. Par exemple, au Proche-Orient (qui comprend le Liban, le Maroc et la région du Moyen-Orient), bien que les États-Unis aient versé quelque 10 millions USD sous forme d'APD, ils ont affecté 600 fois cette somme au titre d'autres formes d'aide (sous forme de soutien économique et de dépenses militaires, qui ne sont pas admissibles à titre d'APD selon les critères du CAD-OCDE) (USAID, 2007, p. 92-99).

Le budget de l'aide du Royaume-Uni a aussi fait l'objet d'une réaffectation semblable de l'aide au développement. Ce budget connaît la plus forte croissance au monde; il est passé de 5,9 milliards GBP en 2005 à 6,8 milliards GBP en 2006 (DFID, 2007). En 2005, 16,4 % de l'APD bilatérale nette du Royaume-Uni était destinée à l'Iraq (contre 0,39 % en 2002), sans compter la part de l'aide multilatérale à l'Iraq pouvant être attribuée au Royaume-Uni, estimée à 13,6 % en 2004, et à seulement 4,5 % en 2005 (DFID, 2007, p. 263).

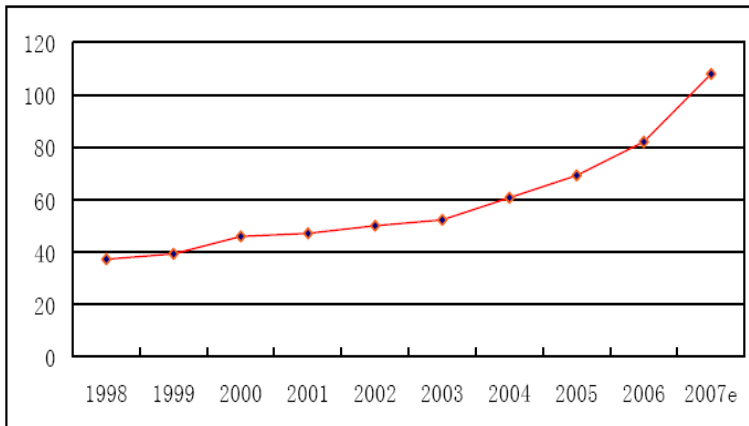
En somme, bien que les politiciens du G8 aient souhaité une augmentation de l'aide aux pays les plus pauvres, leurs promesses ne se sont pas concrétisées par de nouveaux apports d'aide nets. Pendant ce temps, l'aide de la part d'autres sources a connu une augmentation.

La Chine prévoit doubler son aide à l'Afrique d'ici 2009 (IRIN, 2006) et il y a lieu de croire qu'elle le fera. Les nouveaux bailleurs de fonds ont accru leur aide, bien qu'il soit très difficile de dresser un portrait précis de cette augmentation. Dans l'ensemble, l'aide autre que celle des pays membres du CAD augmente, mais il n'existe presque aucune donnée sur les « nouveaux bailleurs de fonds » à titre individuel (<http://fiordiliji.sourceoecd.org/pdf/dac/stat-analysis.pdf>). La plupart des nouveaux apports d'aide ne font l'objet d'aucun rapport officiel. Cela signifie que même si les reportages de la presse font état de milliards en aide de la Chine à l'Afrique, les données du CAD-OCDE laissent entendre que les apports d'aide de pays non membres du CAD sont insignifiants (CAD-OCDE, 2007), tout comme le Net Aid Transfers Data Set réuni par le Centre for Global Development (Roodman, 2005). Parmi les pays qui font rapport au CAD-OCDE, trois bailleurs de fonds ont doublé leur APD de 2004 à 2005 : la Corée (de 423 à 752 millions USD), la Turquie (de 339 à 601 millions USD) et le Koweït (de 209 à 547 millions USD) (CAD-OCDE 2007).

Il existe peu de données officielles sur l'aide chinoise. Un responsable du ministère du Commerce de la Chine a présenté la figure suivante à l'occasion d'une conférence tenue à Oxford, en juin 2007.

Figure 1. Augmentation des dépenses d'aide à l'étranger de la Chine, 1998-2007

Unité : 100 millions RMB



Source : Qi Guoqian, 2007, « *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend* », présenté à la conférence de l'Université d'Oxford et de l'Université Cornell intitulée *New Directions in Development Assistance*, les 11 et 12 juin 2007. (Les chiffres portent sur l'aide bilatérale sous forme de subventions, de prêts sans intérêt, de prêts préférentiels, de financement d'initiatives de coopération et de coentreprises pour des projets d'aide, de coopération en science et technologie, et d'aide médicale. On remarquera que les chiffres sur l'aide chinoise ne comprennent pas l'allègement de la dette, à la différence de l'APD déclarée par les bailleurs de fonds membres du CAD.)

Ce que nous savons de l'aide chinoise, c'est que les politiques d'investissement et de commerce l'appuient fermement – à la différence d'une bonne part de l'aide versée à l'Afrique subsaharienne par les bailleurs de fonds établis. Le commerce entre la Chine et l'Afrique a connu une augmentation spectaculaire : la Chine est devenue le troisième plus important partenaire commercial de l'Afrique (derrière les États-Unis et la France). Au cours des années 1990, le commerce sino-africain a crû de 700 %. De 2002 à 2003, le commerce entre la Chine et l'Afrique a doublé, pour atteindre 18,5 milliards USD. Au cours des 10 premiers mois de 2005, il a à nouveau augmenté de 39 %, passant à 32,17 milliards USD. La plupart de la croissance était attribuable à une augmentation des importations chinoises de pétrole en provenance du Soudan et d'autres pays africains. L'investissement étranger direct de la Chine en Afrique représenterait 900 millions du total de 15 milliards USD investis sur le continent en 2004 (Pan, 2007). En 2006, le commerce entre la Chine et l'Afrique a atteint 55,5 milliards USD, soit une hausse de plus de 40 % par rapport à 2005, selon les données du ministère du Commerce de la Chine (*International Herald Tribune*, 2007 : www.ihf.com/articles/2007/03/12/business/oil.php).

Les échanges entre l'Inde et l'Afrique ont eux aussi connu une croissance spectaculaire (voir Jenkins et Edwards, 2006 – surtout la figure 1, qui illustre l'accroissement des échanges de l'Afrique avec la Chine et l'Inde, 1990-2003, et la figure 2 qui décrit la part croissante de la Chine et de l'Inde dans le commerce africain, 1990-2003).

Il est tout aussi difficile de déterminer avec précision l'aide fournie par les principaux bailleurs de fonds arabes. Cela dit, les rapports annuels des organismes d'aide arabes donnent à croire que les nouveaux engagements sous forme de fonds bilatéraux et multilatéraux ont augmenté au cours des quelque cinq dernières années, et particulièrement au cours des deux dernières. Cela vaut tant pour les fonds bilatéraux que multilatéraux. Les engagements de la Banque islamique de développement sont presque passés du simple au double de 1996-2001 à 2001-2006. Dans le même ordre d'idées, les nouveaux engagements du Fonds OPEP pour le développement international, depuis 2001, ont été supérieurs du tiers, en moyenne, à la moyenne nationale de la décennie précédente. Dans le cas de l'Arab Fund for Economic and Social Development, les nouveaux engagements pour 2005 étaient supérieurs d'environ 20 % à ceux de 2001. Pour ce qui est de l'aide bilatérale, les données sont plus problématiques, mais le Saudi Fund for Development peut servir d'illustration. En 2006, les nouveaux engagements (environ 800 millions USD) étaient supérieurs d'environ 70 % à la moyenne des nouveaux engagements annuels (480 millions USD) de 1995 à 2002 et près du double de ceux de 2005. Les plus importants bénéficiaires de l'aide arabe demeurent les États « frontaliers » que sont l'Égypte, la Syrie et la Jordanie. Toutefois, au cours des dernières années, l'aide à l'Asie du Sud a augmenté, particulièrement l'aide au Pakistan et au Bangladesh, tout comme l'aide à l'Asie de l'Est; la Chine, par exemple, a fait l'objet d'environ 15 % des nouveaux engagements du Saudi Fund depuis 2003 (elle n'en recevait rien avant cette date) (chiffres réunis par Robert Wood; voir aussi Wood, 2007).

b) La promesse de « réformer » la conditionnalité

Les bailleurs de fonds inscrivent depuis longtemps la « conditionnalité » – c'est-à-dire l'exigence que les gouvernements bénéficiaires adoptent des politiques et des cibles économiques précises – dans leurs programmes d'aide. Le « consensus de Washington », qui s'est dégagé en réaction à la crise de l'endettement du début des années 1980, et les idéologies dominantes (particulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni) de l'époque ont mis fermement en place des instruments, des habitudes et des

structures organisationnelles dans l'ensemble du régime d'aide. Fait déterminant, les années 1980 ont affermi l'idée selon laquelle un unique ensemble d'idées au sujet de ce que devrait être la politique économique des pays en développement serait au coeur du régime. À partir de ce noyau d'idées, tous les bailleurs de fonds contribueraient des sommes et des types d'aide différents. Il s'agirait essentiellement d'un ensemble d'idées assorties de nombreuses modalités différentes pour les financer.

Au cours des années qui ont suivi, ce noyau d'idées encadrant la conditionnalité s'est élargi – notamment pour intégrer des idées au sujet de la bonne gouvernance, et de la consolidation et du renforcement des institutions gouvernementales –, et, par la suite, pour ajouter un éventail plus large de cibles stratégiques, particulièrement des buts sociaux tels qu'élaborés dans les objectifs du Millénaire pour le développement.

Dans l'intervalle, les bailleurs de fonds établis ont dû composer avec deux types de critiques de la conditionnalité : 1) la conditionnalité n'est pas un bon moyen d'inciter les gouvernements à procéder à des réformes; 2) les bailleurs de fonds ont imposé les mauvaises conditionnalités.

La première critique veut que la conditionnalité n'ait pas réussi à inciter les gouvernements à mettre en oeuvre des politiques particulières, et que les bailleurs de fonds utilisent donc les mauvais moyens pour pousser les gouvernements à changer. Dans une enquête mondiale sur 305 programmes du Fonds monétaire international (FMI), de 1979 à 1993, Tony Killick a constaté un échec de la mise en oeuvre dans 53 % des cas, l'échec étant défini ici comme le fait qu'un pays ne respecte pas 20 % ou plus des conditions d'un programme (Killick, 1996). Ce résultat est confirmé par une évaluation indépendante (commandée par le Conseil du FMI) du mécanisme de financement à des conditions de faveur du FMI à l'intention des pays pauvres – la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Les évaluateurs rapportent que les trois quarts des programmes de la FASR se sont effondrés ou ont été interrompus (FMI, 1998, p. 32).

La seconde critique veut que la conditionnalité n'ait pas engendré de croissance et de développement, et que les bailleurs de fonds ont donc misé sur les mauvaises politiques. Dès le départ, un certain nombre d'évaluations réalisées par le FMI et la Banque mondiale ont tenté de déterminer si les prêts à des conditions de faveur avaient eu des effets sur la croissance; les résultats étaient au mieux ambigus. Le FMI était au coeur du débat sur la conditionnalité parce que, sans son approbation, le financement de

tous les autres bailleurs de fonds allait être interrompu. Toutefois, dans un examen subséquent du FASR du FMI, des évaluateurs indépendants ont constaté que l'empressement du FMI à réduire les déficits budgétaires engendrait certains effets néfastes à long terme, une privatisation de très piètre qualité et des approches de l'aide étrangère ayant un effet de contraction excessif (FMI, 1998).

Une des réactions à l'échec précoce de la conditionnalité a été d'élargir les buts recherchés pour mettre l'accent non seulement sur la stabilisation et l'ajustement structurel, mais aussi sur le renforcement d'institutions telles que la règle du droit, le pouvoir judiciaire et la capacité de gestion des dépenses publiques des gouvernements. Toutefois, l'ajout de la « bonne gouvernance » aux cibles ainsi que les réformes macroéconomiques et sectorielles traditionnelles n'ont pas fait en sorte que la conditionnalité donne davantage de résultats dans la pratique. De plus, le débat sur les répercussions de telles réformes s'est poursuivi. Dans l'examen du FASR susmentionné, on a constaté que l'exécution fidèle des programmes du FASR ne semblait avoir aucun impact sur les apports d'investissement, c'est-à-dire sur la raison même de toute cette démarche (FMI, 1998; Rodrik, 1995).

Cette expérience ardue de la conditionnalité a incité les bailleurs de fonds ainsi que la Banque mondiale et le FMI à repenser toute la démarche. On a ainsi abouti à deux résultats. Tout d'abord, les deux institutions ont accordé plus d'attention aux effets sociaux des politiques et crises économiques. Ensuite, elles ont préconisé une augmentation des dépenses sociales, de concert avec une réforme macro et microéconomique, infirmant ainsi la réputation qu'elles avaient acquise d'avoir comprimé les dépenses sociales dans les pays en développement.

On a aussi, en réaction aux critiques, promis de réduire la conditionnalité. En 2001, le FMI a fait le point sur ses propres tentatives de rationaliser et de cibler sa conditionnalité (FMI, 2001) tandis que la Banque mondiale a émis l'idée que la conditionnalité ne saurait fonctionner que si le gouvernement « s'appropriait » les politiques intégrées aux conditions officielles. De manière plus générale, la Banque a commencé à adopter le point de vue selon lequel l'aide donne ses meilleurs résultats lorsque le gouvernement bénéficiaire a à coeur les politiques et les projets auxquels est destinée cette aide. Cette idée allait bientôt être largement acceptée chez les bailleurs de fonds. Sa mise en oeuvre s'est toutefois avérée beaucoup plus difficile.

Les bailleurs de fonds établis ont eu de la difficulté à assurer une plus grande appropriation par les gouvernements bénéficiaires. Les efforts déployés pour rationaliser la conditionnalité ont eu des effets mitigés (Killick, 2002). La Banque mondiale et d'autres organismes multilatéraux et régionaux ont cherché à affermir leur position « sur le terrain » pour pouvoir consulter de manière plus suivie les responsables, les groupes de la société civile et d'autres intervenants. Cette démarche a elle aussi eu des effets mitigés, tout comme les nouvelles modalités de l'aide visant à garantir une meilleure « appropriation », et plusieurs bailleurs de fonds ont accru les sommes octroyées par l'entremise du soutien budgétaire ou de l'assistance sectorielle.

En fait, la conditionnalité semble plutôt, globalement, avoir augmenté dans certains pays. Des pays à faible revenu qui espéraient voir leur dette allégée se sont retrouvés emmêlés dans de nouvelles couches de conditionnalité associées aux documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et aux PPTE. En affectant plus d'aide par l'entremise du soutien budgétaire, on espérait laisser aux gouvernements une plus grande marge de manoeuvre pour leur permettre de fixer leurs propres priorités et de resserrer leurs propres procédures. Toutefois, dans de nombreux cas, le soutien budgétaire était assorti de ses propres nouvelles procédures. Au Mozambique, par exemple, lorsque les bailleurs de fonds se sont engagés à offrir un soutien budgétaire général dans le cadre d'un protocole d'entente signé en 2004, ils ont du coup créé un cycle régulier d'examens annuels et à mi-parcours fondé sur 24 groupes sectoriels et thématiques, qui se réunissent périodiquement pour accompagner la formulation et la mise en oeuvre des politiques gouvernementales (De Renzio et Hanlon, 2007). Dans le même ordre d'idées, en Tanzanie, les nouvelles modalités sont venues avec de nouvelles procédures (Harrison et Mulley, 2007). Alors que les gouvernements étaient auparavant embourbés dans des projets et des exigences de production de rapports, ils sont maintenant parfois accaparés par des groupes de consultation et d'encadrement imposés par les bailleurs de fonds.

Du côté des bénéficiaires, le débat sur la conditionnalité est maintenant coloré par une plus grande désillusion à l'égard des résultats promis concernant les première et deuxième générations de réformes mises en avant par les bailleurs de fonds établis. Les pays emprunteurs font preuve d'un grand scepticisme concernant la conditionnalité à l'égard des politiques. En Zambie, par exemple, alors que les critiques occidentaux montrent la Chine du doigt pour sa participation à la catastrophe de la mine Chambishi (dont il a été question précédemment), les bailleurs de fonds occidentaux ont eux aussi fait l'objet de vives critiques concernant les moyens employés pour faire accepter la privatisation des mines

en Zambie (Fraser et Lungu, 2007). De manière plus générale, les bénéficiaires de l'aide en ont contre la façon dont les conseils ou les conditions sont imposés. Comme le disait récemment le président du Botswana, Festus Mogae : « Je constate que les Chinois nous traitent en égaux tandis que l'Occident nous traite comme d'anciens sujets » (First Post, 2007). L'Occident a longtemps traité les critiques, tant à l'égard des prescriptions économiques de la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds que de leur manière de donner des conseils, comme s'il s'agissait de plaintes non fondées de patients refusant de prendre des médicaments pour leur propre bien. L'arrivée de la Chine les oblige à jeter un regard critique sur la qualité des conseils et la façon de les prodiguer.

La désillusion des pays en développement peint une toile de fond percutante et importante à la montée des nouveaux bailleurs de fonds. Alors que les bailleurs de fonds établis s'accrochent encore à la conditionnalité à l'égard de politiques économiques qui suscite le scepticisme chez leurs partenaires de développement, les nouveaux bailleurs de fonds sont empressés d'octroyer des prêts et de l'aide sans les lier à ce type de conditions économiques bien particulières. Qui plus est, les nouveaux bailleurs de fonds font valoir leur propre réussite économique, que certains présentent comme une solution de rechange à la série de politiques élaborées dans le cadre du consensus de Washington et de ses successeurs.

Il y a longtemps que les conditions imposées par les bailleurs de fonds établis ne cadrent plus avec les priorités exprimées par les pays en développement qui ont cherché à obtenir de l'aide pour développer les secteurs productifs de leur économie. Au cours des années 1980, une des principales critiques formulées à l'endroit des politiques des bailleurs de fonds portait sur le peu de cas qu'elles faisaient des questions relatives à l'offre et à l'investissement : les conditions relatives à la stabilisation et à l'ajustement semblaient occasionner une contraction des économies des pays pauvres plutôt qu'une croissance de la production, et on ne faisait pas grand-chose pour corriger cette situation (voir l'examen de la FASR susmentionné). Au cours des années 1990, l'attention des bailleurs de fonds s'est portée vers la pauvreté et la nécessité d'accroître les dépenses sociales. Là encore, les gouvernements bénéficiaires ont jugé qu'on faisait la sourde oreille à leurs arguments en faveur de stratégies axées sur l'investissement et la croissance. Plus récemment, les objectifs du Millénaire pour le développement et les objectifs de nouvelles fondations, telles que la Fondation Gates, et d'autres partenariats public-privé ont encore davantage axé l'aide sur le secteur social. Pendant que les priorités mondiales et le financement qui leur est consenti poursuivent leur croissance, les gouvernements des pays pauvres demandent toujours qu'on les aide à développer les secteurs productifs de leur économie.

En revanche, la Chine et l'Inde semblent promouvoir une aide au développement pleinement intégrée à des stratégies de commerce et d'investissement. Certains estiment que cela s'apparente à un nouveau mercantilisme. Toutefois, pour les pays bénéficiaires, cette façon de faire répond à un désir de longue date d'un appui axé résolument sur la stimulation directe de la croissance.

En arrière-plan du débat sur les objectifs de l'aide se déroule un autre débat à savoir qui devrait fixer les objectifs. Là encore, il existe un contraste frappant entre les bailleurs de fonds établis et émergents.

Les programmes d'aide des nouveaux bailleurs de fonds se distinguent par un soutien sans équivoque à la souveraineté des autres gouvernements. Depuis la visite en Afrique du premier ministre Chou En-lai, en 1964, la Chine a articulé son aide autour de huit principes qui mettent en relief la souveraineté, l'égalité et le respect mutuel. Le programme d'aide de l'Inde, qui a vu le jour au cours des années 1950, s'est axé lui aussi sur le respect de l'intégrité territoriale, de la non-agression mutuelle, de la non-interférence mutuelle dans les affaires intérieures, de l'égalité et des avantages mutuels, et de la coexistence pacifique (Price, 2005). Au-delà de ces grands principes, on a effectué peu de recherche sur les conditionnalités implicites ou explicites (relatives au rendement, à la réussite, aux politiques ou à des questions plus générales) associées aux conditionnalités des nouveaux bailleurs de fonds.

c) La promesse d'une meilleure collaboration et d'une plus grande harmonisation

Les bailleurs de fonds établis reconnaissent depuis longtemps que leur système d'aide multilatérale présente des problèmes. Il semble de plus en plus dysfonctionnel : fragmentation, double emploi, surcharge des pays bénéficiaires. Une évaluation achevée en 2004 par la Banque mondiale, la Commission européenne et le Department for International Development (DFID), portant sur les tentatives des bailleurs de fonds pour assurer une meilleure coordination dans le domaine de la reddition de comptes en matière de finances publiques a mis en relief les problèmes pratiques du système. Selon le rapport, dans ce seul domaine de l'aide

- on procédait à un trop grand nombre de vérifications différentes dans chaque pays, dans le domaine des dépenses publiques et de la reddition de comptes financiers (leur rôle est important,

mais il est restreint lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités ou d'accroître l'assurance fiduciaire)¹;

- les outils en place portaient trop peu d'attention aux autres institutions (l'assemblée législative, la société civile, les facteurs institutionnels et de gouvernance, et la gestion des éléments d'actif) et à ce que pouvait réellement réaliser un gouvernement;
- les instruments en place portaient trop sur le court terme et étaient mal intégrés aux principaux instruments de planification à l'intérieur des pays tels que les Stratégies d'assistance aux pays et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté;
- on imposait de lourds coûts de transaction à l'intérieur des pays, qui avaient rapport à l'échange d'information insuffisant entre les partenaires du développement international (Allen et coll., 2004).

Le problème a été largement reconnu. On a proposé comme solution une meilleure coordination, et les bailleurs de fonds du CAD-OCDE se sont notamment engagés à collaborer pour mieux harmoniser les efforts d'aide et les harmoniser avec les politiques des pays bénéficiaires (CAD-OCDE, 1996 et OCDE, 2004). Le CAD-OCDE a lui-même produit des indicateurs et des repères qui permettent de suivre les progrès à l'échelon tant international que national.

Quels progrès a-t-on accomplis ? Une enquête réalisée en 2004 a repéré de graves manquements dans les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour respecter les engagements pris dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, en 2003 (OCDE, 2004 et, en ce qui a trait à la Déclaration, voir http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/FR%20-%20Rome_Declaration.pdf). On y constatait l'insuffisance de preuves voulant que les initiatives d'harmonisation aient aidé à réduire les coûts de transaction. En fait, selon l'enquête, il se peut même qu'elles aient fait augmenter ces coûts, du moins à court terme (OCDE, 2004, p. 9). Les obstacles à une plus grande harmonisation sont considérables (De Renzio et coll., 2005). Ces constatations soulignent l'écart béant entre le discours sur la coordination et l'appropriation, et les pratiques concrètes des bailleurs de fonds, qui ne sont ni coordonnées ni liées à des instruments ou des institutions au sein des pays bénéficiaires.

¹ La Banque a par la suite intégré ses propres évaluations (par exemple aux Philippines, en Bosnie-Herzégovine, en Turquie et en Zambie).

Le paradoxe de la coordination, c'est que les bailleurs de fonds établis ont créé un grand nombre d'institutions pour pouvoir mieux se concerter – tout en les laissant du même coup de côté. La Banque mondiale est au coeur d'un régime d'aide au développement international où, comme tout le monde le sait, se bousculent un grand nombre de bailleurs de fonds qui multiplient à qui mieux mieux les efforts bilatéraux plutôt que d'agir de manière multilatérale. En théorie, la Banque mondiale, en mettant en commun l'information et les ressources, devrait réduire de beaucoup les coûts de transaction de part et d'autre de la relation d'aide.

Paradoxalement, les grands bailleurs de fonds qui ont créé la Banque mondiale n'y font pas appel. Ils financent et agrandissent plutôt leurs propres organismes et processus d'aide distincts, ce qui crée une cacophonie de bailleurs de fonds qui imposent une multitude d'exigences différentes à des gouvernements bénéficiaires déjà débordés. Les gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Canada parlent tous les jours à des pays en développement par des douzaines de mégaphones, y compris leurs propres organismes nationaux et initiatives spéciales, qui viennent s'ajouter à plusieurs organismes multilatéraux (le Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD], la Banque mondiale, le FMI, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation mondiale du commerce et ainsi de suite). Il s'ensuit que le rare personnel et les maigres ressources dans les pays pauvres sont affectés presque exclusivement au renforcement et au maintien des relations extérieures avec les bailleurs de fonds et à l'exécution de mesures commandées de l'extérieur, dont bon nombre sont contradictoires.

Ce qui est encore plus paradoxal, c'est que même lorsque les bailleurs de fonds font appel à la Banque mondiale, ils l'encombrent de leurs demandes particulières, de fonds spéciaux et de procédures supplémentaires. Prenons par exemple le recours accru aux « fonds fiduciaires » au sein de la Banque mondiale. Il s'agit de fonds confiés à la Banque à une fin particulière – qui viennent souvent s'ajouter au travail de base de l'institution. Comme le décrivait un ancien responsable de l'aide au sein du gouvernement du Royaume-Uni, les bailleurs de fonds mettent en place, au sein de la Banque, un mécanisme élaboré pour fixer les priorités et assurer la discipline et ensuite, ils contournent ce mécanisme en créant des encouragements financiers distincts pour tenter d'obliger la Banque à faire ce qu'ils veulent (Ahmed, 2006, p. 90).

Il reste que, au cours des dernières années, et ce, malgré les appels à une plus grande coordination, la plupart des bailleurs de fonds établis n'ont pas augmenté le pourcentage de l'aide affectée par

l'entremise d'institutions internationales. Cela vaut même dans le cas du DFID du Royaume-Uni, qui s'est engagé à accroître la part de l'aide affectée par l'entremise d'institutions multilatérales. En 2004, 45 % de ses dépenses de programmes étaient affectées par l'entremise d'institutions multilatérales (DFID, 2004); en 2006, ce chiffre avait en fait chuté à 38 % (DFID, 2007, p. 140).

Si certains estiment qu'une meilleure coordination est l'une des façons de faire face à l'émergence de nouveaux bailleurs de fonds, cette idée se heurte à deux obstacles de taille : 1) la faiblesse des progrès en matière de coordination entre les bailleurs de fonds établis et 2) le peu de poids des nouveaux bailleurs de fonds dans les institutions de coordination.

d) La réforme de l'architecture de l'aide

La Chine offre son aide à des taux plus bas et avec moins de clauses de sauvegarde que l'aide offerte par la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Les bailleurs de fonds traditionnels doivent se demander ce qu'il en est, dans ce contexte, de l'aide multilatérale et du système dans le cadre duquel elle est affectée. Comment la Banque mondiale et les banques régionales de développement fixent-elles les taux d'intérêt et les conditions ? Les taux facturés pour l'aide multilatérale sont-ils appropriés ? Les conditions dont les prêts multilatéraux sont assortis sont-elles appropriées ? Dans l'optique des emprunteurs, le coût de l'aide multilatérale semble maintenant trop élevé et les contraintes bureaucratiques, trop lourdes. La Banque est devenue un prêteur de plus en plus coûteux et encombrant à mesure que ses activités ont pris de l'ampleur (en grande partie sur l'ordre des « bailleurs de fonds établis ») et que la volonté des actionnaires d'assumer le risque diminuait, d'où un accroissement de la surveillance, de la diligence raisonnable et de la gestion du risque au sein de la Banque. Le remaniement ou l'allègement de la bureaucratie exigerait une redistribution des risques afin de les retirer aux emprunteurs pour les retourner à l'ensemble des membres de l'institution, y compris les pays non emprunteurs qui ont jusqu'à maintenant déterminé les orientations sans vraiment en assumer les coûts. Ce sont les pays emprunteurs qui doivent par conséquent payer davantage (sous forme de temps et de frais). Cette situation rend beaucoup plus attrayants les prêts et l'aide offerts par les nouveaux bailleurs de fonds.

Le rôle de plus en plus mineur que jouent les organismes multilatéraux dans le régime d'aide au développement international découle d'un certain nombre de facteurs, qui ne sauraient être réglés par des appels à une plus grande coordination. Le système multilatéral est aux prises avec des problèmes beaucoup plus prononcés, auxquels il faut s'attaquer. Malgré ce débat de haut niveau au sujet d'une nouvelle architecture de l'aide, les fondements de l'actuel système d'aide n'ont pas vraiment changé. Certes, on a cerné plusieurs priorités urgentes, mais on n'a pas fait grand-chose pour y donner suite.

L'actuel système multilatéral n'est pas configuré de manière à inciter suffisamment les nouveaux bailleurs de fonds à y adhérer. À l'heure actuelle, leur poids ou leur influence est trop faible pour qu'ils aient intérêt à tenter d'améliorer le fonctionnement de ce système. Ils ne sont pas membres du CAD-OCDE ni du G7/G8, et ont un poids insuffisant au sein du FMI et de la Banque mondiale. Il est bien connu que cette situation est un problème de taille.

Le CAD-OCDE et le PNUD ont commencé, en février 2005, à rencontrer des bailleurs de fonds non membres du CAD (Manning, 2006). Le Conseil économique et social des Nations Unies est en voie de lancer un nouveau Forum pour la coopération en matière de développement pour réunir tous les bailleurs de fonds. La première réunion aura lieu à New York en 2008; pour être efficace, ce forum biennal devra surmonter les problèmes auxquels s'est heurté le CAD-OCDE lorsqu'il a tenté de favoriser la coordination au sein d'un ensemble plus restreint et soi-disant plus cohérent de bailleurs de fonds. Un groupe moins restreint de membres ayant des attributions variées constitue, à n'en pas douter, un bon départ (voir www.un.org/ecosoc/newfunct/develop.shtml).

En ce qui concerne le FMI, des négociations approfondies sont en cours sur les changements dans l'attribution des quotas, des modifications qui sont manifestement insuffisantes pour inciter davantage la Chine et d'autres à adhérer à l'institution. La Banque mondiale semble être demeurée de glace même devant ces petits changements. On ne s'est pas attaqué à la question plus évidente de la direction de chaque institution – et de savoir quels pays participent vraiment à la nomination et à la responsabilisation de la personne qui décide des priorités, de la dotation et des structures d'avancement, et qui préside le conseil de chaque organisme. Le statu quo, en vertu duquel les États-Unis et de puissants pays de l'Europe occidentale continuent de nommer les leurs, décourage encore davantage les nouveaux bailleurs de fonds qui pourraient apporter une contribution utile sur le plan tant des ressources que des idées.

Outre la direction, le siège et le personnel des organismes multilatéraux en place les empêchent de réagir comme il se doit à la fois aux changements chez les partenaires du développement et aux nouveaux bailleurs de fonds, avec notamment pour résultat qu'ils consacrent une part considérable de leurs budgets aux préférences des bailleurs de fonds établis – surtout le G7 (le Crockett Group rapporte que 44 % du budget du FMI est consacré aux biens publics mondiaux).

Somme toute, le régime d'aide au développement international dans lequel évoluent les bailleurs de fonds établis est en proie à de multiples tensions. Les dépenses au titre de la sécurité ont engendré une réaffectation des budgets au détriment des engagements annoncés à grand renfort de publicité. Il s'avère difficile de concrétiser la volonté d'améliorer l'« appropriation » et l'efficacité de l'aide. Les efforts de

coordination entre les bailleurs de fonds ne se traduisent pas par un virage concret vers un plus grand multilatéralisme. Et le système multilatéral en place est mal outillé pour réagir.

En Afrique et ailleurs, les gouvernements qui ont besoin d'aide au développement font preuve de scepticisme à l'égard des promesses d'une aide plus abondante : selon leur expérience, l'aide des bailleurs de fonds établis est imprévisible et volatile (Bulir et Hamman, 2003). Ils se méfient aussi des conditions associées à l'aide, notamment celles qui sont censées améliorer l'appropriation.

Les pays bénéficiaires de l'aide sont plutôt attirés par une aide au développement associée à des politiques de commerce et d'investissement – une aide qui favorisera la croissance dans des secteurs productifs, à la différence de l'aide des bailleurs de fonds établis, qui est fortement axée sur les dépenses sociales. À l'échelle internationale, les pays en développement qui sont tenus de traiter avec une multiplicité d'organismes et de procédures doivent encore et toujours composer avec un unique ensemble d'idées au sujet du développement, que les bailleurs de fonds ont de la difficulté à modifier.

3. Les implications

Une révolution silencieuse est en cours dans le régime d'aide au développement. Nous avons soutenu dans ce document que l'aide au développement des bailleurs de fonds établis est devenue moins généreuse et moins intéressante (en soi) alors que l'aide des nouveaux bailleurs de fonds est devenue plus généreuse et plus intéressante.

Depuis les années 1980, la plus grande partie de l'aide des bailleurs de fonds établis n'a pas répondu à la demande des pays en développement relative à une aide et à des investissements qui stimulent les secteurs productifs des économies des pays pauvres. Les récentes tendances semblent confirmer que les bailleurs de fonds demeurent sourds à cet appel. En outre, là où l'on a promis de modifier la conditionnalité, les bailleurs de fonds semblent avoir été incapables d'accorder le niveau promis d'« appropriation » aux pays bénéficiaires.

En revanche, les nouveaux bailleurs de fonds sont d'ardents défenseurs de la souveraineté et de la non-ingérence dans la vie politique des pays bénéficiaires de leur aide. Toutefois, dans plusieurs cas, leur aide s'accompagne d'une conditionnalité géopolitique, par exemple lorsqu'ils exigent l'appui à leur

politique étrangère. Les nouveaux bailleurs de fonds offrent une aide dans le cadre d'échanges commerciaux et d'investissements, au moment où leur propre économie est en plein essor. Outre leur aide, ils offrent des technologies, des conseils et de l'aide professionnelle, que de nombreux pays bénéficiaires trouvent plus utiles et plus adaptés à leurs besoins que ce qu'offrent les bailleurs de fonds établis. Très souvent, les nouveaux bailleurs de fonds interviennent par l'entremise des procédures nationales d'approvisionnement et de finance, ce qui réduit au minimum les coûts supplémentaires et les tracasseries administratives relatifs à l'aide au développement (Martin et Stevers, 2007). Pas étonnant, donc, qu'une révolution silencieuse soit en cours, qui voit de nouveaux bailleurs de fonds nouer des relations avec les « partenaires du développement » des bailleurs de fonds établis.

Il s'agit d'une révolution silencieuse parce que les nouveaux bailleurs de fonds ne tentent pas ouvertement de renverser ou de remplacer les règles. Ils offrent plutôt discrètement des formules de rechange aux bénéficiaires de l'aide et, ce faisant, introduisent des pressions concurrentielles dans le système en place. Ils affaiblissent le pouvoir de négociation des bailleurs de fonds occidentaux auprès des pays bénéficiaires de l'aide – ce qui entraîne toute une gamme de répercussions. Notamment, la concurrence met au jour le fait que les normes sont soit désuètes, soit inefficaces, et que, dans certains cas, elles relèvent davantage des aspirations des bailleurs de fonds que de la réalité. Bien que les bailleurs de fonds membres du CAD aient convenu de respecter des normes pour faciliter la coordination entre eux, ils sont loin d'avoir joint le geste à la parole. Pour ce qui est de délier l'aide, le directeur du CAD faisait remarquer que tous les bailleurs de fonds membres du CAD n'ont pas accompli les progrès exigés, tandis que certains bailleurs de fonds non membres du CAD (tels que les fonds du Moyen-Orient) ont déjà satisfait aux critères (Manning, 2006, p. 378). Il est nécessaire d'adopter de meilleures normes concernant l'octroi de fonds, mais on en est encore aux premiers balbutiements.

Il est peu probable que cette révolution silencieuse puisse être gérée dans le cadre du régime existant d'aide multilatérale au développement. Bien que certains préconisent une meilleure coordination des bailleurs de fonds comme une partie de la solution, cela semble peu probable. Les bailleurs de fonds établis constatent qu'il est loin d'être facile de se concerter. En matière d'aide au développement international, le multilatéralisme perd du terrain. Et il présente très peu d'éléments susceptibles d'inciter les nouveaux bailleurs de fonds à y participer sérieusement.

Si un multilatéralisme renforcé et un meilleur régime d'aide au développement sont le but, il faut répondre à plusieurs questions d'importance. Tout d'abord, quels éléments de la conditionnalité des bailleurs de fonds établis devrait-on préserver et intégrer à un nouveau multilatéralisme ? S'il faut persuader l'Inde, la Chine, le Venezuela et les bailleurs de fonds arabes de s'associer aux bailleurs de fonds établis pour imposer des conditions, quelles devraient être ces conditions ? Par exemple, la corruption a été le point de mire de la conditionnalité récemment, mais les premières tentatives des bailleurs de fonds établis pour mettre en place des institutions pour lutter contre la corruption et pour appliquer des conditions restreintes n'ont pas suffisamment tenu compte des raisons profondes pour lesquelles certains pays ont réussi à éliminer la corruption (Gray et Kauffman, 1998). On convient généralement qu'il faut une démarche plus systémique, comportant une approche plus globale de la rémunération et de la réforme dans le secteur public. La voie à emprunter doit être tracée en fonction de données probantes précises au sujet de ce qui fonctionne. À l'évidence, il est peu probable qu'on puisse persuader les nouveaux bailleurs de fonds en recourant uniquement à la théorie et à l'idéologie; les bailleurs de fonds établis devront afficher des résultats et fournir des explications convaincantes. Des organismes de recherche doivent évaluer, mettre à l'essai et fournir ou vérifier de telles données.

Il est tout aussi important de tirer les leçons des politiques d'aide et des conditionnalités (implicites ou autres) associées à l'aide des nouveaux bailleurs de fonds. En d'autres mots, quelles leçons devrait-on tirer de la façon dont les nouveaux bailleurs de fonds ont livré et livrent l'aide ? Plus précisément, le fait que leur aide soit fondée sur les projets est-il un meilleur modèle que les expériences fondées sur les programmes, que privilégient les bailleurs de fonds établis ? On sait que les nouveaux bailleurs de fonds adaptent leur engagement à l'égard des travailleurs et des organismes locaux en fonction de diverses modalités de gouvernance. Les premières données donnent à croire que la Chine adapte l'aide avec soin, adoptant un rapport de huit travailleurs locaux pour un travailleur chinois dans des contextes où la gouvernance locale est bien établie, et de huit travailleurs chinois pour un travailleur local dans des contextes où la gouvernance est faible (Brautigam, 2007). Des recherches et une collaboration plus poussées avec la Chine et les bailleurs de fonds arabes sur la façon dont ils livrent leur aide et où, et à quelles conditions elle obtient le plus de succès, constitueraient un apport précieux au milieu du développement.

Voilà qui nous mène à une autre question au sujet du lieu où se déroulent les discussions sur le contenu ou l'application de la conditionnalité. Le système multilatéral a pris beaucoup trop de temps à adapter sa

pensée (rappelons-nous le débat au sujet de l'étude sur le miracle de l'Asie de l'Est à la Banque mondiale) ou à modifier sa gouvernance afin de relancer le multilatéralisme. Plus profondément, le système qui a vu le jour en est un qui tente d'assujettir toute l'aide au développement à un ensemble d'idées (ce qui suscite un scepticisme considérable – même chez certains pays industrialisés – voir le document du DFID sur la conditionnalité) tout en n'arrivant pas à coordonner les mécanismes de prestation de l'aide associés aux prêts. Il est plus que temps de repenser l'architecture de l'aide.

Un volet de cet exercice exige de la recherche et de l'innovation. L'argent et les idées sont au coeur de l'aide au développement, et il faut séparer les deux. La production et la diffusion des idées doivent être concurrentielles et décentralisées. À l'opposé, la fourniture de ressources pourrait bien exiger un plus grand degré de coordination et d'harmonisation. Les universitaires et les spécialistes doivent se demander comment les bailleurs de fonds établis peuvent monter au front. Par leurs actions, les nouveaux bailleurs de fonds contribuent déjà à élargir le « marché des idées » au sujet du développement. En matière de coordination et d'harmonisation, leur apport et leur expérience à ce jour pourraient être inestimables.

La coordination ne doit pas uniquement consister à inclure les nouveaux bailleurs de fonds; les pays bénéficiaires de l'aide doivent également participer à la conception du processus. Bien que l'OCDE constitue un excellent mécanisme pour la circulation de l'information entre les bailleurs de fonds, elle ne peut vraisemblablement pas offrir une tribune où discuter de la manière d'améliorer la prestation de l'aide. Il reste à voir quel rôle pourrait jouer l'Organisation des Nations Unies. Le secrétaire général de l'ONU a lancé un nouveau Forum pour la coopération en matière de développement afin de promouvoir le dialogue (www.un.org/ecosoc/newfunct/develop.shtml). Toutefois, pour que le dialogue soit utile, il faudra des efforts soutenus pour dégager et formuler les priorités et les expériences des pays bénéficiaires de l'aide, les objectifs et les modalités privilégiés par les nouveaux bailleurs de fonds, ainsi que des idées nouvelles sur la manière de structurer l'architecture de l'aide internationale de façon à ce qu'elle se prête à un marché des idées. Les établissements de recherche indépendants seront ici très utiles, et plus particulièrement ceux qui ont des réseaux solides et sont très ancrés au sein des pays bénéficiaires de l'aide, car ces pays doivent être au coeur du processus de conception du nouveau système. La montée des nouveaux bailleurs de fonds aidera probablement à accélérer ce débat, notamment parce qu'ils jouissent d'une expérience différente et d'une relation d'un autre type avec les pays auxquels ils octroient de l'aide.

Références

- Allen, Richard, Salvatore Schiavo-Campo et Thomas Columkill Garrity, 2004, *Assessing and reforming public financial management: a new approach*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Ahmed, Masood, 2006, « Votes and voice: reforming governance at the World Bank », dans Nancy Birdsall (dir.), *Rescuing the World Bank*, Washington, D.C., Center for Global Development.
- AP (Associated Press), 2007 (1^{er} juillet), « China's CNPC OKs Deal on Sudan Oil Block » (www.forbes.com/feeds/ap/2007/07/01/ap3875543.html).
- BAD-OCDE, 2007, *Perspectives économiques en Afrique 2007*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.
- Banque mondiale, 2007, *Global Development Finance 2007*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Brautigam, Deborah, 2007 (juin), présentation à la conférence « New Directions in Development Assistance », tenue à l'Université d'Oxford (rapport de la conférence à www.globaleconomicgovernance.org/docs/Conference%20Report.pdf).
- Bulir, Ales et A. Javier Hamann, 2003, « Aid Volatility: An Empirical Assessment », *IMF Staff Papers*, vol. 50, n° 1, p.64-89.
- Commonwealth d'Australie, 2000 (août), « Industry Self-Regulation in Consumer Markets », rapport préparé par le Taskforce on Industry Self-Regulation, Consumer Affairs Division, Department of the Treasury, Commonwealth d'Australie.
- CAD-OCDE, 1996, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XX^e siècle*, Paris, OCDE, Comité d'aide au développement de l'OCDE.
- CAD-OCDE, 2007 (avril), *Revue de l'OCDE sur le développement : Coopération pour le développement, Rapport 2006*, volume 8, numéro 1, Paris, OCDE.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly et Frances Stewart (dir.), 1987, *Adjustment with a human face: Protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford, Clarendon Press.
- Département du Trésor des États-Unis, 2007, déclaration du secrétaire au Trésor Henry M. Paulson Jr., à la suite de la rencontre des ministres des Finances du G7 et des gouverneurs de la Banque centrale, à Washington, D.C., le 13 avril (www.g7.utoronto.ca/finance/fm070413-paulsen.htm).
- De Renzio, Paolom et Joseph Hanlon, 2007, « Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence », *GEG Working Paper 2007/25* (www.globaleconomicgovernance.org).
- De Renzio, P. et coll., 2005, « Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies », *Working Paper 248*, Londres, ODI.
- DFID (Department for International Development), 2004, *DFID Annual Report 2004*, Londres, DFID.
- _____, 2007, *DFID Annual Report 2007*, Londres, DFID.
- Eisenman, Joshua et Joshua Kurlantzick, 2006 (mai), « China's Africa Strategy », *American Foreign Policy Council* (www.afpc.org/china-africa.shtml).
- Feldstein, Martin, 1998, « Refocusing the IMF », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 2 (mars-avril).
- Finnemore et Sikkink, 1998, « International norm dynamics and political change », *International Organization*, 52: 887-917.
- First Post (The), 2007 (6 février), « China Masters the African Game » (www.thefirstpost.co.uk/index.php?menuID=1&subID=1117).
- Florini, A., 2003, « Business and Global Governance: the Growing Role of Corporate Codes of Conduct », *Brookings Review*, printemps (6).
- FMI (Fonds monétaire international), 1998 (juin), *External Evaluation of the ESAP*, Washington, D.C., FMI (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>).
- _____, 2001 (4 septembre), « IMF Invites Comments on Streamlining Conditionality », *Public Information Notice (PIN) No. 01/86*, Washington, D.C., FMI.
- FMI (Fonds monétaire international)/Banque mondiale, 2006 (6 novembre), « Applying the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries Post Debt Relief », *IMF Staff Report*.
- Fraser, Alastair et John Lungu, 2007, *For Whom the Windfalls?: Winners And Losers In The Privatisation Of Zambia's Copper Mines*, WIDNet Zambia Association for Research (www.widnet.org.zm/research_windfalls.php).

- G7, 2007 (13 avril), Déclaration des ministres des Finances du G7 à Washington (<http://www.fin.gc.ca/activty/G7/g7130407f.html>).
- G8, 2005 (8 juillet), Communiqué du G8 à Gleneagles (<http://www.g8.utoronto.ca/francais/2005gleneagles/sommaire.html>).
- Goldstein, A., N. Pinaud, H. Reisen et X. Chen, 2006, « L'essor de la Chine et de l'Inde : quels enjeux pour l'Afrique ? », Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Gray, Cheryl et Daniel Kaufman, 1998 (mars), « Corruption and Development », *Finance and Development*, p. 7-10.
- Haufler, V., 2001, *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Harrison, Graham et Sarah Mulley, 2007, « Tanzania: A Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System? », *GEG Working Paper 2007/29* (www.globaleconomicgovernance.org).
- Herrling, Sheila et Sarah Rose, 2007, *Will the Millennium Challenge Account Be Caught in the Crosshairs? A Critical Year for Full Funding*, Washington, D.C., Centre for Global Development.
- Human Rights Watch, 2003 (septembre), *Sudan, Oil and Human Rights* (www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/).
- IRIN (Réseau régional intégré d'information des Nations Unies), 2006, « China to double aid to Africa », IRIN, publié par Wordpress.org le 6 novembre 2006 (<http://www.worldpress.org/Africa/2554.cfm>).
- Jenkins, Rhys et Chris Edwards, 2006, « The Asian Drivers and Sub-Saharan Africa », *IDS Bulletin*, vol. 37 n° 1 (janvier) (www.ingentaconnect.com/content/ids/idsb/2006/00000037/00000001/art00004).
- Kates, Jennifer (Kaiser Family Foundation), José-Antonio Izazola (UNAIDS) et Eric Lief (CSIS), 2006, *Financing the response to AIDS in low- and middle-income countries: International assistance from the G8, European Commission and other donor governments* (www.data.unaids.org/pub/Presentation/2007/20070605_unaids_kff_ppoint_en.pdf).
- Keck, Margaret, 2000, « Planaflo in Rondonia: The Limits of Leverage », dans Fox, J. et D. Brown (dir.), *The Struggle for Accountability*, États-Unis, MIT Publishing.
- Killick, Tony, 1996, « Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality », *World Economy*, 19 (2): 211-229.
- _____, 2002, « The streamlining of IMF conditionality », rapport préparé pour le DFID, Londres, DFID.
- Manning, Richard, 2006, « Will "emerging donors" change the face of international cooperation? », *Development Policy Review*, 24 (4), p. 371-385.
- Martin, Matthew et Jonathan Stever, 2007, « Key challenges facing global development cooperation », document de discussion préparé pour le lancement du Development Cooperation Forum, en 2007, Londres, Debt Relief International.
- Melville, Chris et Olly Owen, 2005 (8 juillet), « China and Africa: a new era of south-south cooperation », *Open Democracy* (www.opendemocracy.net/globalization-G8/south_2658.jsp).
- McLaughlin, Abraham, 2005 (30 mars), « A rising China counters US clout in Africa », *The Christian Science Monitor*.
- Naim, Moises, 2007 (mars-avril), « Rogue Aid », *Foreign Policy*.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2001 (7 juin), *Les codes de conduite des entreprises : étude approfondie de leur contenu*, Paris, OCDE, Groupe de travail du Comité des échanges, TD/TC/WP(99)56/FINAL.
- _____, 2004, *Survey on Harmonisation and Alignment* (Enquête sur l'harmonisation et l'alignement, bientôt en français), édition préliminaire, Paris, OCDE.
- Pan, Esther, 2007 (26 janvier), *China, Africa, and Oil*, New York, Council on Foreign Relations (<http://www.cfr.org/publication/9557/>).
- Price, G., 2005, « India's Official Humanitarian Aid Programme », *HPG Background Paper*, Londres, ODI.
- Qi Guoqian, 2007, « China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice, and Trend », document préparé pour la conférence de l'Université d'Oxford et de l'Université Cornell intitulée *New Directions in Development Assistance* présentée à l'Université d'Oxford, les 11 et 12 juin.
- Reisen, Helmut, 2007 (juillet), *Is China actually helping improve debt sustainability in Africa?*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.

- Repetto, Robert, 2007, « Making disclosure work better: the experience of investor-driven environmental disclosure », dans Dana Brown et Ngaire Woods (dir.), *Making Global Self-Regulation Effective in Developing Countries*, Oxford University Press, 2007, p. 78-112.
- Rodrik, Dani, 1995, « Why is there multilateral lending? », *NBER Working Papers 5160*, Washington, D.C., National Bureau of Economic Research.
- Roodman, David, 2005, *Net Aid Transfers data set 1960-2005*, Washington, D.C., Center for Global Development (www.cgdev.org/content/publications/detail/5492/).
- Ruggie, J.G., 2003, « Taking embedded liberalism global: the corporate connection », dans D. Held et M. Koenig-Archibugi (dir.), *Taming globalization: frontiers of governance*, Cambridge, R.-U., Polity press.
- USAID (United States Agency for International Development), 2007, *Fiscal Year 2008 Budget Request* (www.usaid.gov/policy/budget/cbj2008/).
- Wood, Robert, 2007, « Riyal-Politik or Religious Duty: What explains the behaviour of the Islamic Development Bank? », thèse de maîtrise en philosophie, Université d'Oxford.
- Zafar, Ali, 2007, « The Growing Relationship between China and Sub-Saharan Africa: Macroeconomic, Trade, Investment, and Aid Links », *World Bank Research Observer*, 22 (1), p. 101-130.
- Zhao Xiaohui et Jiang Xueli, 2004 (13 novembre), « Coal mining: Most deadly job in China », *The China Daily* (www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-11/13/content_391242.htm).