

# Gouvernance globale et développement: les politiques européennes de coopération et leurs liens avec les institutions financières

## L'exemple de la Banque mondiale

Alice Sindzingre

Centre National de Recherche Scientifique (Paris)

Papier présenté à l'occasion de la journée d'étude *La coopération avec l'Afrique: perspectives européenne et canadienne / Cooperation with Africa: Comparing European and Canadian Position* (Novembre 2002)

**Note de recherche n°. 05/01**



**All rights reserved**  
**No part of this paper may be reproduced in any form**  
**without permission of the author**

**© Alice Sindzingre (2001)**

**Gouvernance globale et développement :**  
**les politiques européennes de coopération et leurs liens avec les**  
**institutions financières internationales.**  
**L'exemple de la banque mondiale**

© Alice Sindzingre\*

Les années 90 ont été le témoin du phénomène de la « fatigue de l'aide » dans les pays développés, tant de la part des gouvernements que des opinions publiques. Cette lassitude vis-à-vis de l'aide s'est traduite par une baisse des flux d'aide publique au développement, et entre 1990 et 2000, ces flux sont passés de 43 milliards de dollars à 41 milliards de dollars. Selon le *Development Assistance Committee* (DAC) de l'OCDE, l'aide au développement des pays de l'OCDE représentait en 2000 0,22% de leur PIB combiné, soit le même ratio qu'en 1997<sup>1</sup>.

Dans ce contexte de déclin des montants affectés à l'aide, les pays en développement font face à deux grandes entités multilatérales, la Banque mondiale et l'Union européenne, qui ont chacune des mandats, des objectifs et des instruments différents. Chacune dessine un type de multilatéralisme particulier, outre le fait que l'un englobe l'autre, les États membres de l'UE étant aussi membres des institutions de Bretton Woods (IBW). Les politiques d'aide liées à des réformes économiques des IBW sont l'objet de critiques fréquentes, et l'UE pourrait constituer un acteur alternatif et complémentaire tant dans l'élaboration de réflexions sur les déterminants du développement que de la mise en œuvre de politiques et de programmes. Celle-ci rencontre cependant ici de nombreuses contraintes, qui tiennent aux difficultés à articuler un paradigme proprement européen en matière d'aide au développement au sein d'enceintes multilatérales mondiales. On présente ici l'ensemble de ces contraintes, en particulier, après la signature de l'accord de Cotonou et la mise en avant des notions de gouvernance, celles tenant à l'économie politique des relations entre donateurs et pays récipiendaires, et entre États développés au sein du multilatéralisme de Bretton Woods et de celui de l'UE, ainsi que les contraintes découlant de l'organisation interne de ces institutions. Après une évocation du contexte actuel de l'aide, on analyse le dispositif de l'UE, puis celui de la Banque, pour rappeler que la visibilité globale de l'aide de l'UE n'est pas à proportion de ses capacités, notamment financières, ni de l'originalité de ses traditions conceptuelles.

---

\* Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, Chercheur associée au Centre d'Étude d'Afrique Noire, CEAN, Bordeaux (asindzin@worldnet.fr)

## **I. L'aide au développement au tournant du siècle : l'évolution des discours et des représentations**

*Le contexte économique : l'accroissement des inégalités entre pays en développement et la dépendance de l'aide*

Depuis la crise de la dette en 1982, les pays pauvres, notamment les pays africains, ne reçoivent quasiment plus de flux de capitaux internationaux privés<sup>2</sup>, ce qui augmente leur dépendance à l'égard des flux d'aide publique pour leur besoins de financement, en l'absence d'épargne intérieure suffisante<sup>3</sup>. En Afrique sub-saharienne (ASS), les transferts nets de capitaux privés cumulés sur la période 1990-1999 ont été négatifs, alors qu'ils représentaient plus de mille milliards de dollars courants pour les autres pays en développement<sup>4</sup>. Pour les pays les plus pauvres, l'aide publique au développement représentait dans les années 90 le chiffre non négligeable de 8% de leur PIB, et si en 1990, l'ASS recevait 25% des flux totaux d'aide publique, en 1999 elle en recevait 41%. Cette dépendance financière est aggravée par la fuite des capitaux, découlant des problèmes d'illégitimité et d'instabilité politique qui affectent nombre de régimes politiques du continent.

La marginalisation de certaines régions telles que l'Afrique sub-saharienne dessine un cercle vicieux de trappe à pauvreté et de trappe à dépendance à l'égard de l'aide extérieure<sup>5</sup>. Prenant progressivement conscience de celles-ci, les donateurs ont mis en œuvre l'initiative HIPC en 1996, renforcée en 1999, visant à la réduction de l'endettement des pays pauvres les plus endettés. Liée à l'initiative des institutions de Bretton Woods (IBW) dite des PRSPs lancée en 1999, remplaçant les programmes ESAF par des programmes centrés sur la pauvreté, l'initiative HIPC considère que les problèmes de surendettement des pays pauvres ne sont pas seulement dus à un endettement insoutenable au sens technique, mais à des problèmes structurels découlant de mauvaises politiques économiques et de la faiblesse des institutions. Les réductions de dette et l'aide au développement sont ainsi de plus en plus conceptuellement liés à des réformes de politiques économiques et institutionnelles.

La crise des matières premières de la fin des années 70, puis du milieu des années 80, a conduit les gouvernements africains à recourir aux institutions de Bretton Woods, qui ont conditionné leurs financements à l'adoption de leurs programmes de stabilisation et d'ajustement. Au fil des années, les conditionnalités se sont accumulées, mais beaucoup d'entre elles n'ont pas été remplies, les gouvernements ont résisté, les programmes n'ont pas eu les succès escomptés en termes de croissance économique, et les pays furent dans la situation de devoir réemprunter en permanence aux institutions de Bretton Woods. Les institutions financières multilatérales se sont ainsi retrouvées de façon croissante dans la position de bailleurs de fonds publics internationaux. La part des flux multilatéraux dans les flux d'aide publique au développement s'est accrue vis-à-vis de celle des bilatéraux, passant de 3,6 milliards de dollars en 1990 à 7 milliards en 2000, sur un total qui diminue. De son côté, l'Union européenne est le plus grand fournisseur d'aide en montants absolus au niveau mondial - plus de la moitié en incluant les Etats membres.

En contraste avec les pays à revenus intermédiaires, les pays pauvres, et notamment ceux d'Afrique sub-saharienne, ne disposent que d'une capacité de négociation et de

marges de manoeuvre très réduites vis-à-vis des institutions financières internationales et de leurs conditionnalités. Au fil du temps et des mauvais résultats des programmes, celles-ci se sont accumulées et faites de plus en plus intrusives dans les activités routinières des pays et dans les domaines classiquement considérés comme ressortissant à la souveraineté des États. Les réactions de ruse et de résistance de la part des gouvernements en ont été une conséquence prévisible, de même que les renversements permanents de politiques économiques<sup>6</sup>. Les donateurs tiennent de plus en plus en suspicion les gouvernements en développement, et valorisent les acteurs non étatiques et les ONG, qui sont devenus des vecteurs importants des flux d'aide publique.

Les pays émergents, notamment en Asie et en Amérique latine, ont été les bénéficiaires de flux massifs de capitaux privés, même après la crise financière de 1997-98 – la Chine étant actuellement le bénéficiaire majeur en Asie, avec des flux de plusieurs dizaines de milliards de dollars. Leur capacité de négociation vis-à-vis des donateurs est très supérieure à celle des pays africains. Ces derniers constituent la majorité des pays dans le groupe des 48 *Least Developed Countries* (LDCs ou Pays les Moins Avancés, PMA). Malgré deux décennies d'ajustements structurels depuis les années 80, la libéralisation de leurs économies, et des montants substantiels d'aide publique au développement, leur performances restent médiocres, les pays africains ont parfois même accru leur dépendance à l'égard des produits primaires, ainsi en Zambie, où le cuivre représente toujours 80% des recettes d'exportation. Les LDCs sont même distancés par d'autres pays à faible revenu, ainsi la Chine et l'Inde. Ceci montre à quel point la pauvreté peut fonctionner comme une trappe, un « attracteur », et que les dispositifs actuels d'aide sont insuffisants.

### *Les paradigmes de l'aide*

Durant la décennie 90, la « communauté internationale » a élaboré, tant dans ses discours que ses opérations, une série de nouveaux paradigmes. Parmi les principaux, figure la pauvreté et la réduction de la pauvreté comme objectif prioritaire de l'action des organisations multilatérales et bilatérales : c'est désormais objectif premier de la Banque mondiale, mais aussi de l'Accord de Cotonou liant l'UE et les pays ACP<sup>7</sup>. D'autres thématiques sont à l'avant-scène, ainsi l'environnement, le genre, les institutions, la gouvernance. Ce paradigme de l'aide incarné par les réquisits de bonne gouvernance consacre l'entrée de la politique dans l'arsenal des conditionnalités, avec une marge de manoeuvre conférée par le caractère polysémique de la notion qui le rend compatible avec les mandats officiels apolitiques des agences d'aide<sup>8</sup>.

Ces thématiques ont en commun d'être moins « économicistes » que celles des décennies précédentes fondées sur la prééminence des programmes d'ajustement structurel, ou orientées sur la création d'infrastructures – barrages, routes – comme lors de l'ère de Robert McNamara à la Banque mondiale au début des années 70. Elles dénotent ainsi certains doutes quant à la validité de la grille de lecture quantitative et économique ayant prévalu jusqu'alors, et s'interrogent sur des facteurs plus qualitatifs comme les institutions, l'économie politique, ou le rôle des États, après la disqualification de l'État en développement ayant marqué les années 80. Pour l'ASS, l'application récurrente des notions de *rent-seeking*, développées par Anne Kruger, en furent des exemples connus. La conceptualisation de l'État en développement a été renouvelée au milieu des années 90 par plusieurs controverses sur le rôle de l'État, présentées dans le *World Develop-*

*ment Report* de la Banque mondiale de 1997 sur la réhabilitation de l'Etat, par les débats sur le rapport de la Banque mondiale relatif au *East Asian Miracle* de 1993, ou par les discussions sur les réels facteurs de la crise financière asiatique de 1997-98, i. e. le « *crony capitalism* » local ou la libéralisation financière prescrite par les IBW. Joseph Stiglitz, théoricien des « *market failures* » et des asymétries d'information, et *Chief economist* à la Banque jusqu'en 2000, a joué un rôle important dans l'atténuation du paradigme antérieur de la disqualification des États.

Un autre paradigme a également progressivement émergé, celui du « *trade, not aid* », avec la croissance spectaculaire du commerce mondial qui a été perçue comme un bienfait découlant de la libéralisation commerciale généralisée. L'OMC a gagné en importance, et les politiques et réformes commerciales sont passées à l'avant-scène : elles sont désormais tenues comme les moteurs essentiels de la croissance, au détriment des réflexions antérieures sur le développement. La libéralisation devient un objectif pour elle-même, et les réformes économiques sont de plus en plus justifiées par leurs capacités d'attraction des investisseurs étrangers, et non plus pour leurs vertus en terme de développement. Comme l'a rappelé maintes fois Dani Rodrik, cette montée en puissance du paradigme du commerce global se substitue de façon abusive aux stratégies de développement et aux réflexions sur celles-ci. Les LDCs ont considérablement baissé leurs barrières commerciales sur la décennie 90, et pourtant la croissance n'a pas repris<sup>9</sup>. La protection commerciale massive des pays développés, dont la Politique Agricole Commune européenne est l'un des exemples les plus flagrants, demeure incohérente avec leur politique d'aide – les subventions des pays riches à leur agriculture, qui empêchent le développement des exportations africaines, représenteraient des montants supérieurs à leur aide, i. e. 350 milliards de dollars par an<sup>10</sup>. Cette protection a accentué les tensions entre plusieurs blocs des pays en développement et mis en avant les dimensions géopolitiques des relations commerciales. Malgré la présence du développement dans l'agenda de la Conférence de Doha de novembre 2001 et l'élaboration d'un « *integrated framework for technical assistance* » pour les LDCs cherchant à articuler commerce et développement, les questions commerciales sont, notamment depuis l'échec de la Conférence de Seattle en 1999, les principales questions débattues dans les arènes multilatérales, au détriment des analyses des déterminants du développement.

L'ASS demeure ici extrêmement marginalisée : les LDCs représentent 0,5% des flux commerciaux mondiaux, et l'ASS 1% environ, hors Afrique du sud, chiffre qui plus est en baisse par rapport aux périodes précédentes. Les flux d'investissement sont quasi nuls et ne s'orientent que vers les enclaves minières et pétrolières. Les projets et recommandations des donateurs laissent transparaître une reconnaissance implicite des échecs, par exemple avec les thématiques des « filets de sécurité » (*safety nets*) destinées aux perdants, aux laissés pour compte, que créent les réformes de libéralisation. Cependant, les filets de sécurité accompagnant la libéralisation ne sauraient se substituer à une réflexion sur le développement. La crise financière majeure qui a suivi la période de croissance en Asie en 1997-98 a conduit les bailleurs de fonds à s'interroger sur les réels effets de la globalisation. L'ensemble de ces facteurs a contribué à modifier le cadre conceptuel des agences d'aide.

### *Légitimité et crédibilité des institutions donatrices et anticipations croisées*

Dans les agences d'aide, les discours et activités sont marqués par des séries de décalage. Ceux-ci expliquent les résistances des États et des opinions publiques, et les problèmes de crédibilité et de légitimité qui affectent désormais l'aide sur plusieurs décennies de relations répétées. Elle a été comparée à un jeu, à une danse rituelle, où chaque protagoniste entretient des anticipations croisées sur les autres, où les soupçons de détournements des uns affrontent les soupçons d'agenda caché des autres. Les pratiques divergent des discours. Par exemple, la Banque mondiale considère la pauvreté comme notion prioritaire tout en assumant le rôle de banque de développement, ce qui la fait s'orienter d'abord vers les pays à revenus intermédiaires relevant du guichet IBRD, ou des pays ayant des populations importantes, tels que la Chine, le Pakistan ou l'Indonésie. Également, l'UE inscrit aussi la réduction de la pauvreté comme objectif prioritaire, mais l'aide allouée aux pays les plus pauvres, les LDCs, est en diminution constante<sup>11</sup>.

Les discours relatifs à l'aide sont souvent doubles et non dénués d'incohérences. Parmi les incohérences les plus connues, figure celle entre les conditionnalités et les recommandations d'*ownership* de la part des pays récipiendaires, dont la simultanéité est aussi contradictoire que de dire « obéissez mais adhérez », ou « soyez spontanés ». Les IBW ont mis en œuvre une réflexion sur l'inefficacité des conditionnalités, notamment autour de l'idée de sélectivité de l'aide, de l'approche sectorielle, de l'appréciation ex post des performances<sup>12</sup>. Le Fonds monétaire a également lancé une réflexion sur les conditionnalités en 2001. Les débats butent cependant sur l'asymétrie inhérente existant entre donateur et receveur, qui est sous-jacente à la relation d'aide ou d'assistance. Les donateurs insistent désormais sur l'*ownership*, mais de façon paradoxale, sur le mode de l'injonction extérieure. Autre incohérence, les donateurs sont confrontés à la difficulté de construire des institutions à partir d'une position par définition d'extériorité, et dont les instruments ne peuvent donc être que la persuasion ou la coercition – dispositifs de régulation, conditionnalités. De plus, ils sont eux-mêmes placés sous la contrainte de devoir être efficaces vis-à-vis de leurs gouvernements et de leurs opinions publiques, et devant l'arbitrage entre *ownership* et efficacité, ils choisissent cette dernière : en fin de compte, ils finissent parfois par se substituer à une administration ou aux exécutants locaux, si ceux-ci se révèlent défaillants dans l'exécution d'un programme d'aide.

Un autre exemple de doubles discours concerne l'aide comme répondant aux besoins des pays pauvres : or l'aide des donateurs bilatéraux est le plus souvent une dimension de leur politique étrangère (France, USA, etc.). Quant aux multilatéraux, ainsi les institutions de Bretton Woods, ils se sont abrités derrière leurs mandats officiellement apolitiques figurant dans leurs Articles of agreement, et prêtent à des pays qui n'ont pas nécessairement les meilleures performances en termes de droits de l'homme, comme la Chine. Également, le fait que les donateurs ont continué à prêter à des régimes ouvertement dictatoriaux, « anti-développement », détournant l'aide ou n'effectuant pas les réformes demandées, a miné leur crédibilité. Les États riches prêtent avant tout pour des raisons politiques, pour des impératifs de politique étrangère et de géostratégie<sup>13</sup>. Ceci a entraîné un autre type de décalage affectant le dispositif de l'aide, ici entre les technocraties et les opinions publiques. Enfin, le fonctionnement interne des agences d'aide est incohérent avec les objectifs affichés : les critères internes de performance de la plupart des agences reposent sur le volume des déboursements effectués et le nombre

de projets, ce qui est contradictoire avec des objectifs de qualité et de long terme, d'adéquation aux besoins locaux, et également avec les conditionnalités : l'impératif est de décaisser, même si le gouvernement ne respecte pas les conditionnalités, ce qui à l'évidence ruine leur crédibilité, de même que celle des donateurs, tant pour les politiciens que pour les populations des pays concernés.

La relation d'aide est affectée par les mêmes malentendus que ceux qui marquent les relations géopolitiques internationales en général. L'ensemble des activités d'assistance et des agences d'aide sont capturées dans le classique problème de la position d'énonciation primant sur le contenu de l'énoncé : chaque protagoniste a raison en fonction de la position et le contexte où il se trouve, et revendique sa propre vérité. Chacun trouve ses exigences légitimes, ainsi que les assimilations conceptuelles qui les accompagnent souvent. Ainsi, du côté des bénéficiaires de l'aide, est considérée comme légitime la résistance aux IBW, assimilée à l'impérialisme occidental, alimentée par la perception que les programmes de réformes ont été manifestement inefficaces en termes de croissance, et également par le clivage entre les gouvernements et les élites, et les couches les plus pauvres de la population, qui ne voient pas de justification ou de rationalité aux réformes de libéralisation proposées par les donateurs, par exemple en ASS. Du côté des donateurs, le contrôle et la multiplicité des conditionnalités sont aussi tenus pour légitimes, de même qu'un certain degré d'obligation quant aux objectifs qu'ils considèrent comme « développementaux », tels que la santé, l'éducation ou la lutte contre la pauvreté.

Ainsi des cercles vicieux de perceptions croisées et de blocages sont installés. Une réforme vue comme répondant aux meilleurs objectifs d'un côté est vue de l'autre comme un prétexte fallacieux cachant les motifs vrais et inavoués. Pour les donateurs et leurs opinions publiques, les réformes économiques sont bénéfiques en termes de bien-être, d'équité et de justice sociale, car elles cassent les rentes des entreprises et offices publics récurrentes dans les pays en développement, dont la corruption et la redistribution clientéliste politique sont la principale raison d'être. De même, pour certains, plutôt que de réclamer perpétuellement son augmentation, il faut réduire l'aide si elle aboutit dans les poches privées et dans les circuits de corruption, et perpétue la dépendance. Son inefficacité, compte tenu du temps écoulé et des importantes sommes décaissées, montre l'obligation de trouver d'autres mécanismes, par exemple le « *sectoral approach* » ou l'approche dite du « *common pool resources* », où l'ensemble des donateurs mettent ensemble leurs ressources et évaluent ex post l'usage et l'efficacité de leur aide<sup>14</sup>.

En contraste, vu du côté des pays bénéficiaires, l'humiliation accompagne souvent des projets souvent perçus comme suspicieux a priori et présupposant la malhonnêteté des fonctionnaires locaux. Le constat de l'inefficacité de l'aide oublie de remettre en question les dysfonctionnements internes des agences, i.e. les cycles des projets et les promotions du personnel proportionnelles aux engagements financiers ou bien la nocivité et la perpétuation de la dépendance de l'aide associée à l'assistance technique. Ce constat ne prend pas en compte les spécificités des sociétés des pays en développement, ainsi africaines, ni ne réfléchit sérieusement aux effets sociaux des réformes – santé, chômage. La conception des réformes peut être considérée comme fondée sur un corpus d'hypothèses économiques contestables – le cadre néoclassique – et assigne abusivement l'entière responsabilité aux États en développement, ainsi la problématique de la

sélectivité de l'aide, récemment promue par la Banque mondiale. De même, le déclin de l'aide publique des pays riches peut être entendu non pour améliorer la gouvernance, mais comme un effet des plus mauvaises et égoïstes raisons, l'ASS n'étant plus stratégique, et les pays riches donnant la priorité à leurs propres problèmes domestiques. Les analyses produites par les organismes multilatéraux, même s'ils se font les avocats permanents de l'accroissement de l'aide – la Banque insistant davantage sur l'argument des intérêts partagés des riches et des pauvres, les Nations Unies sur les arguments éthiques – restent captives des intérêts de leurs États membres.

#### *La gouvernance dans les pays récipiendaires : l'économie politique des relations d'aide*

L'aide au développement dispose maintenant du recul de plusieurs décennies. D'un côté, les gouvernements d'ASS sont souvent caractérisés par des déficits démocratiques et ils restent des régimes autoritaires, même après la vague de démocratisation qui a marqué les années 90. Beaucoup de processus de démocratisation ont été manipulés et instrumentalisés par les classes politiques installées au pouvoir depuis les indépendances, et les logiques antérieures du « *winner-take-all* » n'ont souvent pas changé. Les institutions formelles de la démocratie ont été mises en place, mais souvent avec l'aide de la « communauté internationale », et donc d'entités extérieures aux pays. Elles ont souvent été utilisées pour conforter des ambitions personnelles<sup>15</sup>.

De l'autre côté, les conditionnalités s'intensifient et sont inefficaces au fur et à mesure des renversements de politiques des gouvernements récipiendaires. Certains pays, comme le Kenya, ont ainsi « revendu » aux donateurs la même réforme, jamais effectuée dès que les financements sont reçus, sur plusieurs années. Les agences donatrices sont ainsi affectées par des problèmes de crédibilité, qui diminuent l'efficacité de leur aide et engendrent les cercles vicieux de détournements d'un côté et de méfiance de l'autre. Ces déficits de crédibilité sont aggravés par le fait que les gouvernements ont complète connaissance que l'aide est influencée par les intérêts des donateurs et que leur obligation à respecter les conditionnalités dépend de leur poids géopolitique (la myopie sur la gouvernance de l'Indonésie en est un exemple). Également, la crédibilité est érodée du fait qu'ils savent que les donateurs justifient leur existence par la poursuite de l'aide. Même les bailleurs sanctionnent, in fine leur rationalité est de revenir rapidement dans les pays. Les détournements de fonds ne sont ainsi pas réellement sanctionnés, ainsi l'UE a vite renoué avec la Côte d'Ivoire malgré un important scandale au ministère de la santé local. De même, les récipiendaires peuvent percevoir que les impératifs d'efficacité conduisent les donateurs à traiter avec les mêmes firmes parce qu'elles sont déjà connues d'eux, ou bien disposent de connections politiques facilitant l'exécution des projets, entraînant de classiques effets de clientélisme nuisibles à la crédibilité locale desdits donateurs.

Dans le cas de l'UE, cette faible crédibilité vaut pour les nouvelles conditionnalités politiques relatives à la démocratie et à la bonne gouvernance. Un problème de l'UE est ici la pression des États membres. Le curseur de leurs appréciations de la « mauvaise » gouvernance d'un pays en développement est variable et peut être perçu comme fonction de l'importance économique du pays (exemple du Togo). Malgré leur caractère de « putsch civil », les élections de 2000 en Côte d'Ivoire ont été progressivement vues comme « démocratiques ». L'UE est vite revenue dans l'ex-Zaïre, sans attendre des élections démocratiques. L'Ouganda qui interdit les partis est le bon élève des bailleurs

de fonds du moment, succédant au Ghana qui n'est plus en grâce, précisément après avoir creusé son déficit budgétaire en raison de la mise en oeuvre d'élections démocratiques sous l'injonction des donateurs. Les pays récipiendaires sont ainsi conscients des modes qui animent les thématiques préférentielles des donateurs: par exemple, microcrédit, genre, ONG, qui sont imitées sans états d'âme pour bénéficier des financements des bailleurs. Ce sont de nouvelles formes plus insidieuses de la dépendance de l'aide, qui contribuent aussi à obérer son efficacité.

L'UE octroie des dons, et non des prêts. Cependant, sous l'aspect de l'économie politique de la relation d'aide, progressivement piégée et décrédibilisée tant du côté des donateurs que des récipiendaires, elle affronte les mêmes difficultés que les IBW avec leurs prêts. Souvent, les gouvernements recherchent et acceptent les financements d'où qu'ils viennent, quel que soit le bailleur, et acquiescent a priori à leurs conditions et à ce qui est perçu souvent comme des modes, car leurs difficultés politiques et budgétaires internes les placent dans la gestion de l'urgence au jour le jour. Un point commun à l'ensemble des donateurs est la faible prise en compte du domaine politique dans les pays receveurs – par mandat, par méconnaissance, ou par impuissance compte tenu des règles de fonctionnement des agences d'aide. « *Politics matter* » est ainsi l'un des messages des observateurs effectuant les premiers bilans des PRSPS, constatant qu'autrement, les objectifs d'une *ownership* locale restent souvent des vœux pieux<sup>16</sup>. Dans les pays en développement, notamment ceux à régime autoritaire – mais la démocratie n'est pas une garantie de meilleure gestion des affaires publiques, comme ce fut le cas au Nigeria –, les mécanismes sous-jacents à la pauvreté et au sous-développement sont en effet souvent d'ordre politique.

## II. Un type particulier de multilatéralisme : l'Union européenne<sup>17</sup>

### *Le multilatéralisme mis en oeuvre par l'Union européenne*

L'Union européenne est une construction par le droit et dont les objectifs ont été dès l'origine politiques, au sortir de la Seconde Guerre mondiale. La difficulté constante à mettre en oeuvre des visions de politiques interne comme de politique étrangère communes, de même qu'une vision institutionnelle unifiée, et une conception des champs de compétence tombant sous la souveraineté ou non des États membres a obligé la construction européenne à mettre d'abord l'accent sur les étapes de l'unification économique. Le modèle de multilatéralisme construit par l'UE est unique, et s'est révélé par ailleurs difficile à transposer. De même, en Afrique sub-saharienne, il n'a en rien inspiré l'une des unions régionales qui a réussi à perdurer plusieurs décennies, i.e. la zone franc<sup>18</sup>. Le multilatéralisme incarné par l'UE est donc très étranger à celui élaboré par le système des Nations Unies ou par les institutions de Bretton Woods, dont l'un des principes repose sur le caractère apolitique de leurs choix et de leurs activités.

Le dispositif en charge de l'aide au développement de l'UE au sein de la Commission, la DG VIII devenue la DG développement après la réforme, est marqué par cet héritage historique qui va au-delà de la coopération, l'influence des considérations politiques des États membres de l'UE, et la tendance par ceux-ci à conserver l'aide au développement au sein de leurs dispositifs nationaux de politique étrangère. Cette conservation dans les cadres nationaux est permise par le fait que la coopération au développement appartient

au premier pilier du Traité de Maastricht, qui donc n'en fait pas une compétence exclusive de l'UE à l'instar de la politique commerciale, ni d'ailleurs un aspect de la politique étrangère et n'a pas été incluse dans la PESC (politique étrangère et de sécurité commune)<sup>19</sup>. Néanmoins, les États membres ont conscience des dysfonctionnements de l'aide européenne, particulièrement dans le contexte de la baisse des montants alloués à l'aide et de la « fatigue de l'aide » des opinions publiques. Ceci a remis à l'avant-scène les préoccupations de meilleure coordination, cohérence et complémentarité entre donateurs européens, mais aussi avec l'ensemble des institutions oeuvrant dans le domaine de la coopération au développement au niveau mondial, en particulier les institutions de Bretton Woods.

### *Les spécificités des politiques de développement de l'UE*

#### i) Les conditionnalités politiques et les exigences de démocratisation

Apparue dans l'univers des agences d'aide, et renforcée par la recherche académique dans les années 90, la notion de gouvernance est désormais l'une des notions-clés de la coopération au développement. Elle demeure cependant une notion polysémique, dont la mise en œuvre pratique recouvre des processus contradictoires avec la géopolitique des relations internationales. En outre, comportant une dimension inhérente de conditionnalité, elle n'est pas consistante avec d'autres notions mises en avant par les donateurs, en particulier la « participation » ou l'appropriation des réformes par les sociétés locales (« *ownership* »), pourtant employées simultanément dans leurs documents et politiques vis-à-vis des pays en développement<sup>20</sup>.

Les IBW ont inscrit la bonne gouvernance dans leurs missions, de même que la lutte contre la corruption, mais ceci a donné lieu à certaines contradictions. En effet, leurs *Articles of Agreement* et leurs mandats les empêchent de faire interférer des considérations politiques avec leurs stratégies de prêts, et elles ne doivent traiter qu'avec des États, quelle que soit leur caractère, démocratique ou autoritaire. En outre, les principaux clients des IBW reflètent la géopolitique mondiale, et en ce qui concerne la Banque, sa capacité à effectuer des prêts à taux concessionnels (guichet IDA) dépend des profits qu'elle fait sur les marchés financiers internationaux en prêtant à des taux non concessionnels (guichet IBRD), et donc aux pays à revenus intermédiaires. Cette géopolitique financière des prêts des IBW tend à rendre secondaires les problèmes de gouvernance : les principaux clients de la Banque, en Amérique Latine pour l'IBRD ou en Afrique pour l'IDA, ne constituent pas les plus démocratiques. L'influence des USA au sein du *Board* ajoute à cette façon de faire de la politique, tout en énonçant officiellement que l'on est apolitique<sup>21</sup>.

De son côté, l'UE fonde sa politique de coopération sur la notion de partenariat. Elle tient compte officiellement de la politique des pays partenaires et inscrit dans ses conditionnalités le développement de la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme. Cette évolution est confortée par une nouvelle tendance dans la réflexion académique sur le développement dans les années 90, qui souligne les corrélations entre démocratie et développement, en contraste avec les travaux antérieurs<sup>22</sup>. Cependant, l'UE, en particulier dans ses relations avec les pays ACP, est capturée dans des contradictions du même ordre. Tout d'abord, les pays ACP sont constitués d'anciennes colonies d'États membres de l'UE, où la distribution de l'aide est très inégale, non liée au

niveau du PIB des pays, avec 15 pays récipiendaires ayant reçu la moitié de l'aide sur la période 1968-1995<sup>23</sup>. En insistant sur la bonne gouvernance des pays en développement, elle passe sous silence les arrière-plans et les intérêts politiques et économiques qui ont été les moteurs de sa coopération avec les pays ACP depuis les décolonisations, en ne faisant porter la charge que sur l'un des termes de la relation, les pays du sud. Les différentes transformations des Conventions de Lomé, sous leurs aspects d'aide et de commerce, ont épousé les changements des contextes politiques et économiques des relations nord-sud et ne peuvent se comprendre en dehors de ceux-ci<sup>24</sup>.

## ii) L'accord de Cotonou

L'accord de Cotonou, signé entre les 15 États membres de l'UE et les 77 (devenus 78) pays ACP en juin 2000 est un pilier de la politique de coopération de l'UE. Il transforme profondément l'esprit des Conventions de Lomé à laquelle il succède après 25 ans de coopération ACP-UE<sup>25</sup>. C'est un accord de partenariat pour une durée de vingt ans, comportant des clauses de révision sur des périodes de cinq années et indiquant le montant des ressources qui sont allouées aux ACP via le Fonds Européen de Développement (FED). L'accord a deux piliers, et le commerce en est le premier. Une innovation est celle des Accords de Partenariats Économiques régionaux (APE), qui avec d'autres arrangements commerciaux remplaceront en 2008 les préférences tarifaires non réciproques actuelles. Ces dernières n'étaient en effet pas compatibles avec les règles de non-discrimination de l'OMC, qui ne reconnaît que les Pays les Moins Avancés comme sous-ensemble de pays en développement justiciable d'un traitement spécial et différencié. Or les ACP ne sont pas tous des pays aussi pauvres que ceux constituant les PMA (LDCs), et seuls 39 pays ACP sont classés dans les PMA<sup>26</sup>. L'UE a par ailleurs lancé en 2001 l'initiative « *Everything But Arms* » ouvrant ses marchés aux exportations des PMA. Le second pilier de la coopération entre l'UE et les pays ACP est l'aide. Le point crucial est que les ressources du FED sont des subventions, i.e. des dons. Ces subventions sont affectées aux programmes de développement des pays ACP, dans le cadre de leurs Programmes Indicatifs nationaux (PIN) ou des 7 régions ACP, dans le cadre de leurs Programmes Indicatifs Régionaux. Un autre point essentiel de l'accord est la dimension politique et le dialogue politique entre l'UE et les pays ACP.

L'accord introduit de nouveaux acteurs dans le partenariat, i.e. des acteurs non étatiques comme la « société civile » et le secteur privé. Le partenariat comporte des « éléments essentiels » : respect des droits de l'homme, démocratie, État de droit. La bonne gestion des affaires publiques – la bonne gouvernance – a été l'objet de discussions. Elle est un « élément fondamental » de l'accord de Cotonou, moins suspensif que la notion d'élément essentiel. Les cas de corruption grave peuvent néanmoins entraîner la suspension de la coopération, sachant que la gravité est cependant laissée à l'appréciation de l'UE. La suspension de l'aide est considérée comme une mesure de dernier ressort, comme dans la Convention de Lomé IVbis (article 366a). Le point important est que avant l'accord de Cotonou, les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit étaient considérés comme essentiels, sauf la bonne gestion des affaires publiques. Les conditionnalités politiques sont introduites par Lomé IV bis en 1995, avec la bonne gouvernance. Cependant, l'accord de Cotonou fait de cette bonne gestion un élément « fondamental », et non « essentiel » comme les autres (les droits de l'homme et les autres), et la clause de non exécution (article 366bis) ne porte que sur les éléments « essentiels ». La

bonne gouvernance comme élément « fondamental », notion ad hoc, est un compromis trouvé après d'âpres discussions<sup>27</sup>.

Ceci souligne les apories d'une poursuite simultanée des objectifs de bonne gouvernance et de partenariat. Les pays ACP peuvent aisément rappeler que la bonne gouvernance est une ingérence dans leurs affaires intérieures et une atteinte à leur souveraineté, et donc contradictoire avec les objectifs affichés de partenariat. Le partenariat empêche des actions unilatérales de l'UE, contrairement par exemple à des accords tels que l'UE a avec l'Amérique latine, et il a pour hypothèse implicite qu'il est inopportun de heurter de front la susceptibilité des États partenaires. La mise en avant de la notion de partenariat érode le sens de la conditionnalité politique. De même, la conditionnalité politique est contradictoire avec la notion d'« *ownership* » des gouvernements récipiendaires. De plus, le passage à une allocation de l'aide selon des critères de mérite et non plus de besoins est brouillé par les pratiques passées : l'aide a été allouée historiquement davantage en fonction de critères découlant des divers intérêts des États européens que d'autres critères de performance ou de besoin<sup>28</sup>. Par ailleurs, la crédibilité de la notion de partenariat demeure questionable, car le pouvoir de décision réel demeure à Bruxelles malgré tout. Le contexte mondial – fin de la guerre froide, naissance de zones émergentes, segmentation de la catégorie des pays en développement – peut faire penser que l'UE tend à accorder moins d'importance aux pays ACP qu'à d'autres zones plus proches ou plus stratégiques pour elle<sup>29</sup>. L'UE diffère ici de la Banque mondiale, qui appuie son aide sur des critères financiers et géopolitiques – pays solvables à revenus intermédiaires, avec le guichet concessionnel IDA comportant des contributions bilatérales et volontaires pour les pays les plus pauvres.

Les politiques de coopération s'orientent vers une normalisation des relations, et la fin de l'ère des relations préférentielles de l'UE avec les pays ACP. Cette évolution découle des constats d'échecs en termes de croissance économique et de développement des accords préférentiels qui ont été à la base des Conventions de Lomé. En même temps, leur remplacement par les APE présentées dans l'Accord de Cotonou demeure délicat, car l'impact futur des APE sur le développement des ACP est controversé, de même que reste peu claire la compatibilité avec les règles de l'OMC<sup>30</sup>. Les négociations sur les aspects commerciaux ont été les plus difficiles entre l'UE et les pays ACP. Le point important est la notion de partenariat, qui différencie l'UE de la Banque mondiale, cette dernière s'adressant à des pays « clients », et exprime un esprit différent liant l'UE aux pays impliqués bien davantage que la Banque. L'accord de Cotonou définit en effet les décaissements du FED selon des séquences rigides, sur 5 ans, vers les pays partenaires. Cela donne peu de flexibilité à l'UE, et surtout une capacité de négociation significative aux pays « partenaires » ACP.

Les politiques de développement de l'UE ont d'autres spécificités. En effet, les politiques de développement de l'UE ne concernent pas que les pays en développement et en particulier l'ASS. Durant les années 80 et 90, l'UE a renforcé son partenariat avec des zones qui lui paraissent plus proches ou complémentaires, comme la Méditerranée et les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). L'UE a intensifié son partenariat avec l'Amérique latine en mettant l'accent sur le dialogue politique et l'intégration régionale. Les accords de type régional sont privilégiés, ainsi avec le Mercosur. L'UE y affirme son soutien aux institutions démocratiques, mais les véritables enjeux sont de nature commerciale<sup>31</sup>.

### *Les critiques récurrentes des politiques de coopération de l'UE*

L'aide européenne est accusée de façon récurrente d'inefficacité et de lourdeur. Il est notoire qu'il faut des années pour que les décaissements soient effectués – les FED précédant le 9ème FED actuel (2000-2007) ne sont pas entièrement consommés. Les engagements de la Commission sont supérieurs à ses décaissements, donnant lieu à des accumulations importantes d'engagements non exécutés au fil des années<sup>32</sup>. La démission de la Commission européenne en mars 1999, grave crise institutionnelle et politique, a montré les limites d'un système conçu il y a un demi-siècle dans le cadre d'une Europe à six pays. L'exécutif européen est saturé : avec un personnel quatre fois moins nombreux que celui de la mairie de Paris, il assume un rôle de proposition de textes de lois, surveille un marché commun et gère une multitude de programmes d'action<sup>33</sup>. La réforme de ces dysfonctionnements est devenue impérative si la Commission veut être à la hauteur de son rôle mondial dans la coopération au développement. L'UE gère 10% de l'aide publique mondiale, et 55% en ajoutant celle des États membres, sans que son personnel ait augmenté proportionnellement<sup>34</sup>. Ses programmes d'assistance ont été multipliés par trois en une décennie, 9,6 milliards d'euros en 2000, tout en ayant pas les ressources lui permettant de gérer de tels montants, ce qui a affecté la qualité des projets et la crédibilité de la politique d'aide de l'UE<sup>35</sup>.

L'UE s'interroge depuis le traité de Maastricht sur la complémentarité, le manque de cohérence et le manque de coordination de l'aide européenne, qui donnent lieu de façon récurrente à des évaluations critiques (les « trois C »)<sup>36</sup>. Le manque de coordination n'est pas propre à l'UE et à ses États membres entre eux, c'est un problème qui affecte l'ensemble des donateurs, qui peuvent parfois représenter plusieurs dizaines d'agences dans un petit pays donné, qui saturent et introduisent des goulets d'étranglement dans les administrations, dans la prise de décision, et dans la gestion des budgets. Malgré de nombreuses tentatives de meilleure coordination, comme le *Special Partnership for Africa*, celle-ci peut être améliorée, et c'est l'un des objectifs des PRSPs des IBW que fournir un cadre à une meilleure coordination des donateurs. Les administrations restent le lieu de prolifération de projets enclavés et financés par différents bailleurs, souvent avec des rémunérations différentes, qui désorganisent des fonctions publiques déjà vulnérables.

Les divers modes d'intervention de l'UE souffrent également d'un manque de cohérence. Parmi les incohérences les plus connues figure celle des politiques de subvention aux producteurs européens (la Politique Agricole Commune), et des barrières commerciales aux importations des pays en développement, qui sont totalement incohérentes avec les politiques d'aide, « reprenant d'une main ce qui est donné de l'autre », et détruisant la compétitivité des producteurs du sud. Leurs produits, viande, lait, etc., ne peuvent jamais avoir des prix aussi compétitifs que les surplus subventionnés européens. Il en est de même d'autres politiques, ainsi la coopération sur l'éducation ou bien les politiques migratoires très restrictives.

Les politiques de coopération de l'UE sont également supposées être complémentaires avec celles des 15 États membres. Avec la coordination et la cohérence, la complémentarité est inscrite dans les Traités de Maastricht et d'Amsterdam et a fait l'objet de plusieurs communications de la Commission<sup>37</sup>. Certains pays européens jouent davan-

tage le jeu que d'autres, notamment les pays scandinaves. Comme dans d'autres contextes multilatéraux, les plus grands pays tendent à maintenir leurs propres politiques en fonction de ce qu'ils perçoivent comme leurs intérêts. En outre, certains États membres trouvent que l'aide de l'UE est tellement inefficace qu'il vaut mieux confier la gestion de l'aide bilatérale à la Banque mondiale, et estiment qu'il vaut mieux « renationaliser » leur aide bilatérale plutôt que de s'aligner sur des politiques émanant de la Commission. L'aide est ici interprétée plutôt dans le sens du principe de subsidiarité, selon lequel les États européens conservent en prérogative les domaines pour les quels ils sont le mieux outillés.

### *La voix européenne et l'avantage des institutions « mondiales » dans le contexte de la globalisation*

Un point important est qu'au fil du temps, l'UE a de moins en moins manifesté une réflexion autonome sur le développement par rapport aux institutions de Bretton Woods. Les stratégies sont ici différentes. Une institution financière comme la Banque mondiale dispose d'un département de recherche à forte visibilité globale, même s'il est de petite taille – une centaine d'individus – comparé aux effectifs de la Banque d'une dizaine de milliers de personnes<sup>38</sup>. La Banque est aussi caractérisée par l'importance de la personnalité de son président, qui imprime sa marque en définissant des priorités et des cadres conceptuels qui se veulent aussi des guides généraux opérationnels : ainsi, pour James Wolfensohn, la lutte contre la pauvreté et le cadre du *Comprehensive Development Framework*. L'UE a adhéré entièrement aux analyses qui sont présentées dans le CDF et les PRSPs, et elle défend cette position. Comme l'a souligné le Commissaire Poul Nielson devant le *Board* de la Banque, « *we have decided that we like the World Bank* », rappelant aussi que la collaboration des deux entités dans le cadre des PRSPs est essentielle à leur soutien politique par les gouvernements récipiendaires<sup>39</sup>.

Un autre point à rappeler est que les réformes en cours de réorganisation de la Commission rendent d'autant plus difficile l'élaboration de réflexions et stratégies originales, avec le rétrécissement des compétences dévolues à la DG Développement, qui déjà auparavant ne disposait pas de capacités financières et de moyens humains comparables à la Banque mondiale. S'y ajoute la création de EuropeAid, l'extension des compétences de la DG Relex, et le remplacement de la Convention de Lomé par l'accord de Cotonou, qui modifie l'esprit de celle-ci.

Un autre aspect essentiel est le développement dans les années 90 des réflexions de la communauté des institutions internationales sur la « *global governance* ». Celles-ci font partie d'un nexus de notions apparues avec la montée en puissance du commerce comme thématique dominante de la communauté internationale au détriment de la réflexion sur le développement<sup>40</sup>. Les discours sur les gains de l'ouverture commerciale envahissent la réflexion sur le développement, et les réformes cherchent à améliorer l'intégration internationale, à ouvrir les marchés, et à attirer les investisseurs étrangers, plus qu'à édifier un développement interne et équitable des pays<sup>41</sup>. Font partie de ce nexus les réflexions actuelles sur les « biens publics mondiaux »<sup>42</sup>, la création de nouvelles institutions globales qui seraient spécifiquement centrées sur les externalités globales, comme la taxation, les grandes épidémies, l'environnement, les débats sur l'architecture financière internationale, les taux de change appropriés pour éviter les crises financières, les réformes bancaires et les régulations mondiales de la « *corporate go-*

vernance ». Après la série des récentes crises mondiales, Mexique, Russie, Asie en 1997-98, l'architecture financière internationale est une priorité, mais les États des pays riches divergent sur l'importance à accorder aux institutions multilatérales, notamment le Fonds Monétaire International (ainsi les controverses autour du rapport dit Meltzer). En liaison avec le débat sur les biens publics globaux, les compétences respectives des institutions multilatérales existantes et surtout la légitimité des IBW et celle des agences des Nations Unies sont questionnées. Le concept de bien public global est pour certains un moyen de mieux justifier auprès des opinions publiques nationales l'aide aux pays pauvres, et donc de l'augmenter. D'autres analyses mettent cependant en doute l'utilité d'une notion aussi vague<sup>43</sup>. La gouvernance mondiale des institutions multilatérales est également questionnable en termes de compétence sur la pauvreté, les inégalités et la justice distributive mondiales, et en termes de légitimité. En effet, pour de nombreux observateurs, la plupart de ces institutions – institutions de Bretton Woods, Nations Unies ou UE – sont caractérisées par la présence d'intérêts des États, le lobbying des firmes privées, de même qu'elles sont peu démocratiques dans leur prise en compte des citoyens, de la société civile et opinions publiques<sup>44</sup>.

Ces débats ont été impulsés plutôt à Washington, et non pas à Bruxelles<sup>45</sup>. De plus, la réflexion sur le rôle de l'aide de l'UE est actuellement immergée dans un ensemble de problèmes beaucoup plus vastes, mondiaux, où elle peine à faire entendre sa voix spécifique, car les États membres jouent les cavaliers seuls ou adoptent des positions différentes de celles qu'ils prennent au sein de l'UE lorsqu'ils s'expriment dans d'autres enceintes multilatérales. Dans le contexte de la globalisation, l'UE est un élément de l'ensemble, un multilatéralisme parmi d'autres multilatéralismes, qui soit l'englobent, soit lui sont transversaux, soit sur lesquels elle a compétence. Ces divers niveaux de multilatéralismes s'enchevêtrent et cela ne facilite pas la cohérence, ni l'unicité de la voix européenne.

#### *Le consensus de Washington et les capacités de recherche sur le développement de l'UE*

Le « consensus de Washington » définit un ensemble de réformes économiques fondées dans le monde académique sur le paradigme néoclassique<sup>46</sup>. De même que dans ce monde, les théories économiques hétérodoxes ou « *non mainstream* » sont très minoritaires, dans l'univers des agences d'aide, les postulats du consensus de Washington sont majoritaires. Profitant de son départ de son poste de *chief economist* de la Banque, Joseph Stiglitz a élaboré une théorie d'un « post-consensus de Washington » hétérodoxe, qui se base sur ses recherches antérieures sur les asymétries d'information et les défaillances des marchés, et réhabilite le rôle de l'intervention publique, et qui lui ont valu le prix Nobel en 2001. Certains chercheurs considèrent cependant que cela ne change pas les prémisses du « consensus », et leur adhésion au paradigme orthodoxe, fondé sur le libre jeu des marchés. L'UE n'a de fait pas ressenti le besoin de construire un cadre conceptuel différent, le consensus de Washington lui paraissant approprié aux actions cherchant à promouvoir le développement.

Pourtant, sur toute une série de questions, il existe des institutions et analyses proprement européennes et se démarquant des traditions nord-américaines : parmi les plus manifestes, la protection sociale, le rôle de l'État et les politiques publiques, la décentralisation, le rôle des marchés, les fonctions de la taxation et de la redistribution publique, la pauvreté et les inégalités. Les pays européens ont un degré d'inégalité

inférieur à ce qu'il aurait pu être sans intervention active de l'État, et inférieur aux USA, en raison de leurs politiques publiques de taxation et de transfert sociaux, ainsi en Grande Bretagne<sup>47</sup>. La taxation en France des hauts revenus sur un siècle a cassé les structures antérieures de l'enrichissement des rentiers, a modernisé l'économie et a réduit les inégalités<sup>48</sup>. Les États européens ont élaboré des systèmes publics de sécurité sociale recherchant une certaine inégalité, ainsi la couverture universelle, les systèmes de retraite par répartition, qui contrastent avec les systèmes mis en oeuvre aux USA, valorisant les mécanismes de marché, le secteur privé et inscrits dans le paradigme libéral, mais générateurs de pauvreté et d'inégalités. Les systèmes sont différents des deux côtés de l'Atlantique, et correspondent à des arbitrages et des choix de société. L'évaluation est délicate quant au meilleur système : des chômeurs en nombre élevé, souffrant d'exclusion, mais temporairement mieux protégés ou les « *working poor* » accompagnant le faible taux de chômage et la forte mobilité sociale américaine<sup>49</sup>. Précisément, c'est sur une globalisation « socialement responsable » que l'UE pourrait élaborer les réflexions les plus originales et les plus stratégiques. L'UE manifeste cependant ses insuffisances sur ce domaine essentiel des politiques sociales, tant à l'intérieur d'elle-même que dans les modèles qu'elle propose aux pays en développement<sup>50</sup>.

Sur l'ensemble de ces questions, l'Europe a une spécificité intellectuelle, qu'elle a peu valorisée. Ceci n'a pas seulement un intérêt académique, mais est crucial pour les politiques de développement de l'UE. Il s'agit en effet du modèle social et d'intervention publique, de l'équilibre entre public et privé, de la nature des secteurs qui sont conférés aux forces des marchés, qui est proposé aux pays en développement, et en particulier à l'Afrique sub-saharienne. Dans le continent africain, la fragilité des États et des institutions entraîne que les choix de modèle – par exemple privatisations, libéralisations – peuvent avoir des conséquences négatives lorsque les institutions préalables nécessaires au fonctionnement des marchés n'existent pas.

L'UE n'a pas développé de recherche et réflexion autonomes, pour plusieurs raisons. La première raison tient à la pénurie de moyens de la Commission. L'on peut aussi ajouter l'absence en Europe de promotion de cadres de réflexions proprement européens dans le monde académique (et non pas seulement travaillant « sur » l'Europe), et dans certains pays, la rareté des centres de recherches consacrés au développement, à l'économie du développement ou au domaine pluridisciplinaire des « *development studies* ». Également, la séparation croissante de l'économie vis-à-vis des autres sciences sociales, et ses ambitions grandissantes de formalisation lui font considérer que les économies en développement ne comportent pas de problèmes spécifiques et que toutes les économies, développées, émergentes ou en développement sont justiciables des mêmes cadres conceptuels et outils d'analyse, généralement néoclassiques. Ceci ne concourt pas à des politiques proactives de création d'instituts et de programmes de recherche sur le développement. La Grande Bretagne est une exception, disposant d'un nombre significatif, qui se répartissent entre une adhésion aux thèses néoclassiques et des analyses nettement plus critiques. Il en est de même des pays scandinaves. Cependant, ceci n'est pas articulé et construit au sein d'une réflexion proprement européenne, dont les États membres ne semblent pas ressentir la nécessité, ni dans une logique scientifique, ni dans une logique politique vis-à-vis de l'UE ou vis-à-vis des IBW.

Une autre série de raisons à cette situation tient précisément aux traditions nationales, qui divergent sur les priorités accordées à certains thèmes majeurs du développement : ainsi le genre, la pauvreté, l'environnement, traditionnellement plus importants dans les pays nordiques ou le rôle des ONG, de la société civile, de la décentralisation, par exemple peu privilégiés dans un pays de tradition jacobine comme la France. Ces divergences historiques sur les thèmes centraux du développement au sein même des États européens constituent un frein à une réflexion de l'UE, qui étant composée de ces mêmes États membres, ne peut qu'en tenir compte.

### **III. Un multilatéralisme spécifique: la Banque mondiale**

#### *Le contraste vis-à-vis du système des Nations Unies*

La Banque mondiale est l'une des deux institutions issues de la Conférence de Bretton Woods en 1944, avec le Fonds Monétaire International. Le multilatéralisme incarné par ces deux institutions diffère nettement du multilatéralisme mis en œuvre par l'Union européenne d'une part, le système des Nations Unies d'autre part, bien qu'elles soient considérées comme faisant partie de ce dernier. Le système des Nations Unies est fondé sur un principe démocratique, où chaque État membre dispose d'une capacité de vote identique à chacun des autres, quelque soit son niveau de vie ou la taille de sa population. Il tire précisément sa légitimité de cette représentativité démocratique.

En contraste, la représentation des États membres au sein des institutions de Bretton Woods est proportionnelle à leurs parts d'actions (*shares*) dans le capital de celles-ci. La capacité de vote et le pouvoir de décision sont donc proportionnels à la richesse des États membres. Le staff est en outre recruté en principe sans tenir compte des critères de représentativité et d'équilibrage des différents pays, comme c'est le cas dans le système des Nations Unies, mais selon des critères de méritocratie, diplômes et expérience, faisant jouer la compétition sur un marché de l'emploi mondial. Ces différences constituent les fondements des polarisations caractérisant souvent les deux types d'institutions. Les unes se prévalent d'une meilleure démocratie et légitimité, mais sont affectées par une instabilité affectant souvent les coalitions, de dysfonctionnements et d'inefficacités inhérents au fonctionnement démocratique, car rassemblant un grand nombre de pays à la puissance économique, au poids géopolitique et aux intérêts totalement divergents. Les autres se prévalent d'un reflet plus approprié des différences entre les potentialités et les niveaux de vie des pays, ainsi que de meilleures efficacité et capacités techniques.

#### *Le processus de prise de décision au sein de la Banque mondiale*

Une différence importante du multilatéralisme incarné par la Banque mondiale avec les autres types de multilatéralismes tient aux objectifs et au mandat des institutions de Bretton Woods. Le Fonds Monétaire a pour mission de superviser et garantir la stabilité du système monétaire et financier international. Contrairement à une croyance répandue, il n'est pas une institution de développement, ni une banque. C'est une institution de type coopératif, comportant un fonds commun de devises dans lequel il puise pour aider temporairement les pays membres ayant des difficultés de balance des paiements. Les pays membres accèdent à ses crédits en fonction de leurs quotes-parts, selon le principe de l'assistance mutuelle. L'orientation croissante vers les pays en développement rapproche de plus en plus le Fonds d'un modèle d'intermédiaire financier.

En contraste avec l'UE et le Fonds Monétaire, la Banque mondiale est une banque de développement, elle fait de l'intermédiation financière et en tant que banque lève des emprunts sur les marchés de capitaux internationaux pour effectuer des prêts à moyen et long terme. Son objectif est la promotion du développement et elle n'intervient qu'à la demande des pays membres<sup>51</sup>. Lors de sa création à Bretton Woods en 1944, la mission de l'institution initialement à la base du Groupe de la Banque mondiale, la *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) était la reconstruction des économies européennes après la seconde guerre mondiale. Les pays membres de la Banque sont nécessairement déjà membres du Fonds Monétaire. Le groupe de la Banque mondiale comprend ainsi outre l'IBRD, l'IFC (*International Finance Corporation*) créée en 1956 et centrée sur les prêts au secteur privé, et une institution centrée sur le développement des pays les plus pauvres n'ayant aucun accès au marchés internationaux des capitaux, effectuant des crédits à long terme à des taux très concessionnels, l'IDA (*International Development Association*), créée en 1960, ainsi que la MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*) créée en 1988.

L'IBRD a pour ressources les parts apportées par les pays membres, à proportion de leur importance économique, ainsi que, comme nombre d'institutions financières, des opérations sur les marchés financiers internationaux. Elle prête directement aux États à revenu intermédiaire (ou à leurs entreprises). Le groupe de la Banque ne peut effectuer ses prêts à des taux intéressants pour les pays en développement que parce qu'il jouit du meilleur rating établi par les agences spécialisées. Ceci explique son caractère de créancier préférentiel, i.e. la Banque est remboursée en premier lieu par les pays emprunteurs. L'IDA, en contraste, tire ses ressources des contributions volontaires des pays industrialisés actionnaires, qui doivent être régulièrement réalimentées. L'IBRD, tout comme l'IDA, tendent à cofinancer leurs projets à l'aide d'autres sources, États, banques commerciales ou autres institutions bilatérales ou multilatérales.

Un autre point important est que la Banque ne traite qu'avec des États, du moins jusque récemment, où elle commence à établir des ponts avec la « société civile ». De plus, ses Articles lui interdisent de se mêler de la politique interne des États membres, ce qui fonde l'un des grands principes de la légitimité du type de multilatéralisme qu'elle incarne, le caractère apolitique et les objectifs d'excellence technique de ses activités. Son organisation donne lieu à des processus de prise de décision complexes, partagés entre le *Board of Executive Directors* et le staff de la Banque – les 24 *Vice-Presidencies* et les divers échelons situés en dessous de celles-ci. Le nombre de parts du capital souscrites par un pays détermine le nombre de votes dont il dispose (*voting power*).

Les actionnaires (*shareholders*) les plus importants sont les USA, suivis du Japon, de la Grande Bretagne, de la France et de l'Allemagne. La part de capital souscrit par les USA représentait en 2000 29% du capital souscrit total de l'IBRD (109,9 millions de dollars), celle du Japon 13,9%, celle de l'Allemagne 7,9%, celle de la France 7,5%, identique à celle de la Grande Bretagne<sup>52</sup>. En novembre 2000, le *voting power* des USA était de 16,5% du total, suivi du Japon, 7,92%, de l'Allemagne, 4,52%, de la France, 4,33%, de la Grande Bretagne, 4,33%. Puis arrive la *constituency* où la Belgique occupe la position d'*Executive Director*, qui rassemble 4,77% du total des votes, puis celle des Pays-Bas avec 4,49% des votes, et ainsi de suite<sup>53</sup>. Ceci est l'une des dimensions des fréquentes critiques contre la Banque, la tenant pour une émanation des intérêts des pays riches, et particulièrement des USA. Par tradition, le président est en outre américain.

Le *Board of Governors* est l'autorité suprême de la Banque, et se réunit une fois par an lors des *Annual Meetings* d'automne. Il représente les États membres (182 pour l'IBRD, 160 pour l'IDA). Le *Board of Executive Directors* (administrateurs) est composé de 24 *Executive Directors* (EDs). Chaque État membre de la Banque peut appointer un gouverneur et/ou un suppléant au *Board*. Ces gouverneurs, habituellement les ministres des finances, ceux de la coopération ou de la planification, délèguent leur autorité au *Board of Executive Directors*. Certains EDs disposent de « chaises » représentant un seul pays, reflétant ainsi sa part dans le capital de la Banque et donc sa richesse ou sa puissance géopolitique. C'est le cas des 5 principaux actionnaires, les USA, le Japon, la Grande Bretagne, la France et l'Allemagne, qui disposent d'un ED nommé par leur pays pour chacun. L'*Executive Director* peut être ou non la même personne siégeant au *Executive Board* du Fonds Monétaire. Cas le plus fréquent, concernant les 19 autres EDs, le ED est élu et représente une *constituency*, un groupe de plusieurs pays, avec un suppléant appartenant à un autre pays que lui, en principe partageant des traits communs ou des affinités entre eux. Certaines *constituencies* ne comportent qu'un seul pays, ainsi la Chine, la Russie et l'Arabie Saoudite.

Les *voting rights* ou *voting power* dépendent principalement de la contribution au capital de la Banque par les États membres<sup>54</sup>. Par exemple, le Burkina Faso disposait en 1999 de 868 *shares* représentant 0,06% du total, lui conférant 0,07% des pouvoirs de vote (*voting power*), et le Brésil 33287 *shares* représentant 2,09% du *voting power* total<sup>55</sup>. Les chaises sont l'expression du poids financier international des pays, et les pays les plus pauvres sont regroupés en grand nombre en une seule chaise. Ceci est particulièrement visible dans le cas des pays africains, qui se répartissent seulement sur deux *Executive Directors* : 24 pays pour l'un, d'orientation plutôt francophone, représentant au total entre 2% et 3% des pouvoirs de vote à l'IBRD et l'IDA respectivement, et 23 pays pour l'autre, d'orientation plutôt anglophone et représentant au total entre 3% et 4% des *voting power*.

Le *Board of Executive Directors* est l'organe de la Banque qui s'occupe en pratique du management effectif, se réunissant deux fois par semaine, et a compétence pour approuver ou non tous les prêts, projets, stratégies d'assistance, choix de politiques, de même que le budget. La prise de décision suit un processus complexe, formel mais comportant une part de contacts informels, devant aboutir dans la plupart des cas à un consensus à la phase finale de passage d'une opération à une réunion du *Board*. Ce processus résulte d'une articulation des positions des EDs, qui tiennent compte par définition des *constituencies* qu'ils représentent, avec les positions élaborées par le staff permanent de la Banque. Ces positions sont constituées de nombreuses phases d'analyse préalable en principe appuyées sur les expertises techniques élaborées par les différents départements de la Banque concernés. Malgré le poids prépondérant des principaux actionnaires, en particulier les USA, qui par définition tiennent compte de leurs impératifs politiques, internes comme externes, dans les positions qu'ils promeuvent au sein du *Board*, la crédibilité du *Board* et celle d'une entité multilatérale comme la Banque mondiale, ne peuvent autoriser qu'un pays ou un groupe de pays favorise trop ouvertement un autre pays, même si cela a certes lieu, en particulier dans le cas des crises affectant les grands pays émergents.

#### IV. Les mécanismes d'interaction entre les deux institutions multilatérales, UE et banque mondiale

##### *Le Board de la Banque mondiale*

Le point important est que l'Europe et la Commission européenne, en tant qu'institutions, ne disposent pas d'une présence formalisée au sein du *Board*. Si les contacts informels sont nombreux, il n'existe pas de lien formel entre la délégation de l'UE à Washington et les EDs. La représentation de la Banque à Bruxelles dispose par contre de liens davantage formalisés avec la Commission européenne, de même que l'une des fonctions de la vice-présidence Europe de la Banque à Paris est précisément de renforcer les relations avec l'Europe. Cette présence institutionnalisée ne semble, par ailleurs, pas souhaitée par une majorité de pays européens. Seuls des États membres y sont représentés. Ceci contraste avec l'OMC, dont l'Union européenne est membre en tant que telle et représente les États européens en vertu du premier pilier du Traité de Maastricht, car la politique commerciale est une compétence commune de l'UE.

La nécessité d'une présence formalisée de l'UE n'est pas ressentie par le *Board*, et certains considèrent que ses choix sont fortement dictés par des déterminants politiques. Pour des raisons qui tiennent aux problèmes de fonctionnement et d'image de la coopération au développement de la Commission, les membres du *Board* peuvent percevoir que la Commission pourrait davantage représenter elle-même que les États membres qui sont déjà présents et représentés au sein du *Board*. De son côté, la Commission énonce explicitement qu'elle n'est pas un actionnaire (*shareholder*) de la Banque, qu'elle ne souhaite pas être représentée au *Board*, de même qu'elle n'est pas membre des Nations Unies – groupement de nations, et qui ne sont pas les « Commissions Unies », comme l'a souligné le Commissaire au développement<sup>56</sup>. Les relations entre les chaises et individus envoyés à la Banque par les États européens sont de ce fait informelles, suivant les affinités diverses, appartenances aux mêmes groupes de pays dans d'autres fora multilatéraux, intérêts géopolitiques, ou conceptions analogues du développement. Les objectifs de coordination entre États européens dépendent donc des thèmes abordés et des pays en développement examinés.

##### *Les programmes phares de la Banque: le CDF, l'initiative HIPC, les PRSPs*

Le *Comprehensive Development Framework* (CDF) introduit en janvier 1999 constitue une approche intégrée du développement et de la réduction de la pauvreté. Elle met au centre les notions de partenariat avec le pays client comme avec les différents donateurs, de vision de long terme incluant autant des objectifs sociaux et institutionnels que macroéconomiques. L'objectif d'*ownership* par le pays client a pour condition même que les nombreux donateurs intervenant dans un pays particulier travaillent en partenariat. Cette approche en affirme la nécessité si l'on recherche une aide plus efficace et si l'on reconnaît la nature pluridimensionnelle de la pauvreté. Le CDF, appuyé sur une douzaine de pays pilotes, vise à être un processus de long terme. Le financement de l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés, HIPC, lancée par le Fonds Monétaire et la Banque en 1996, s'est effectué par le biais de contributions bilatérales, et notamment de pays européens, où la Banque projetait en 2000 que sur 50 milliards de dollars espérés au total pour l'initiative HIPC, elle y contribuerait à hauteur de 11 milliards. Le CDF constitue un cadre d'analyse aux autres initiatives visant à

renforcer les partenariats avec les autres donateurs, tels que les MTEFs (*Medium Term Expenditure Framework*) ou les *Sectorwide approaches* cherchant à coordonner l'assistance des donateurs dans des secteurs particuliers.

Inaugurés en 1999, les *Poverty Reduction Strategy Papers*, communs à la Banque et au Fonds Monétaire, visent, à l'instar du CDF, à constituer des cadres généraux analytiques et opérationnels à la fois pouvant servir de base à de meilleurs partenariats entre les divers donateurs. Ils remplacent les ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facilities*). Ils se basent sur les principes énoncés dans le CDF et constituent le plan d'action de la stratégie d'un pays en développement de réduction de la pauvreté. Centrés d'abord sur la pauvreté, liant la réduction de la pauvreté au soulagement de l'endettement des pays les plus pauvres, ils ont pour éléments novateurs de mettre les pays récipiendaires de l'aide au centre du processus, ainsi que l'inclusion de la société civile de ceux-ci. Ils constituent ainsi l'un des points d'articulation privilégiés d'interaction et de coordination entre la Banque, la Commission européenne et les dispositifs de coopération des pays européens.

#### *Les liens horizontaux : les partnerships, les Trust Funds, les cofinancements*

La Banque a établi des partenariats autant fondés sur la collaboration, l'apprentissage et l'échange d'information, que sur la mobilisation de ressources incarnée par les Fonds Fiduciaires (*Trust Funds*) et les cofinancements (*cofinancing*). Dispositifs déjà anciens, les partenariats connaissent une importance accrue<sup>57</sup>. Ceux-ci sont très divers en termes de partenaires : autres institutions bilatérales et multilatérales, société civile, fondations, secteur privé, milieux académiques. Les grandes conférences du système des Nations Unies, telle que celle sur le financement du développement prévue en 2002, constituent ainsi des opportunités de renforcement des liens avec les divers partenaires multilatéraux et bilatéraux. Les partenariats peuvent être établis au niveau d'un pays, au niveau de programmes globaux et régionaux (par exemple des coalitions de donateurs sur des thématiques particulières impliquant plusieurs pays), et institutionnels (ainsi entre la Banque et la Commission). Les instruments en sont très nombreux et divers (meetings, opérations, etc.). Par exemple, pour l'Afrique, les partenariats peuvent être tripartites (Banque avec la Banque Africaine de Développement et la Commission), bilatéraux (avec l'Organisation de l'Unité Africaine) ou multilatéraux (avec le SPA), de même qu'ils peuvent être sectoriels, par exemple en matière de développement rural<sup>58</sup>. Également, la Banque met régulièrement en place des consultations et des séminaires avec les donateurs et d'autres institutions impliquées dans le développement sur des bases bilatérales, par exemple les ministères de la coopération ou les institutions financières des pays donateurs.

À côté des activités de prêt effectuées par l'IBRD et l'IDA, la Banque dispose de et alloue des ressources via les mécanismes des Fonds Fiduciaires et du cofinancement, visant à consolider les partenariats et à mobiliser davantage de ressources. Celles-ci ne sont pas négligeables – 1,78 milliard de dollars pour l'année fiscale 2000, dont 72% provient de bailleurs bilatéraux. Ils facilitent les contacts au niveau des départements techniques entre les partenaires impliqués. Les États européens disposent ainsi d'autres mécanismes d'interaction et de capacité d'influence avec la Banque mondiale que le *Board*, et certains en usent, tels que la Hollande, qui représente 16% des versements totaux, suivie par le Japon<sup>59</sup>. Via les Fonds Fiduciaires, les États contribuent indivi-

duellement et affectent des ressources à des projets particuliers, centrés surtout sur la dette, l'assistance technique et l'environnement. L'initiative HIPC dispose par exemple d'un *Trust Fund* qui lui est propre. Cette initiative, de par l'importance des montants qui sont en jeu (un effacement total de la dette des 35 pays les plus pauvres vis-à-vis de la Banque et du Fonds représenterait un montant de 43 milliards de dollars, compte tenu que le programme actuel n'en efface que des portions<sup>60</sup>), requiert des efforts importants. Ceux-ci sont demandés aux donateurs bilatéraux les plus riches, et les Etats européens sont ainsi particulièrement attractifs. La Commission a ainsi contribué pour plus de 700 millions d'euros au *Trust Fund* HIPC. La Commission est également présente dans d'autres *Trust Funds*, par exemple l'*ASEM Trust Fund* lancé après la crise asiatique de 1997, le *Latin American Fund*, financé avec des fonds du FED, ou le *European Union Investment Guarantee Trust Fund*, administré par la MIGA et fournissant aux investisseurs étrangers une garantie contre les risques politiques en Bosnie et Herzégovine<sup>61</sup>. Les *Trust Funds* constituent un mécanisme important de coordination des activités de la Banque avec les partenaires extérieurs, et la Banque y contribue pour une part minoritaire (pour 2000, affectée à l'initiative HIPC et aux opérations post-conflit). La Banque tente d'impliquer de plus en plus les partenaires privés, fondations et ONG. Les *Trust Funds* sont répartis en plusieurs catégories : axés sur des programmes spéciaux multi-donateurs, le plus souvent thématiques, dont les plus importants sont le *Trust Fund* HIPC et la *Global Environment Facility*, ou caractérisés par une activité ou par un donateur (Japon, Pays-Bas par exemple).

Les activités de cofinancement forment d'autres instruments de coordination entre la Banque et ses différents partenaires, à la fois des programmes pour les pays clients de la Banque et des politiques à un niveau global, couplées aux nouvelles approches dites *program- et sector-wide approaches* (SWAPs). Pouvant opérer au niveau global, régional ou à celui d'un pays, le *cofinancing* désigne les financements de projets financés par la Banque, où d'autres institutions fournissent également un financement en partenariat avec la Banque sur ces projets spécifiques, lorsqu'ils ont des objectifs communs : donateurs bilatéraux, autres institutions multilatérales, agences de crédit export, ou sources privées. Il existe des cofinancements formels, passant par des *loans agreements*, et des financements parallèles, par exemple centrés sur un élément particulier, tel qu'un assistant technique. Les donateurs officiels bilatéraux et multilatéraux constituent les contributeurs les plus importants, avec 59% du cofinancement en 2000. Le cofinancement n'implique pas nécessairement des prêts (cas du CGAP pour la microfinance, de l'UNAIDS, ou de la Global Vaccine Initiative). Les instruments de cofinancement principaux sont le SPA (*Strategic Partnership for Africa*), qui constitue l'un des mécanismes les plus importants de coordination de l'ensemble des donateurs pour le continent africain. Les donateurs européens y sont très présents, à côté d'autres multilatéraux comme le PNUD, l'Economic Commission for Africa, le *Development Assistance Committee* de l'OCDE, et d'autres donateurs bilatéraux. Le SPA s'oriente désormais vers la réduction de la pauvreté et une meilleure efficacité de l'aide, et s'insère dans le nouveau cadre formé par les PRSPs. D'autres instruments mettent en œuvre des cofinancements, tels que le *Japan Social Development Fund*, centré sur l'atténuation des effets sociaux de la crise asiatique de 1997-99, et le *Bank-Netherlands Partnership Program*, centré sur les initiatives globales et régionales. Parmi les contributeurs majeurs des cofinancements, figurent la Banque Interaméricaine de Développement, l'*Andean Development Corporation*, le *Montreal Protocol Investment Fund*, la *Global*

*Environment Facility*, suivis par les institutions de l'UE, qui en 2000 ne fournissaient des cofinancements qu'à hauteur de 165 millions de dollars. En 2000, ceux-ci ont pour leur plus grande part été affectés à l'Afrique et à l'Amérique Latine et aux Caraïbes.

#### *La présence de la Commission européenne au sein du Board de la Banque*

Il n'y a pas d'entité européenne représentée en tant que telle au sein du *Board*, et seuls les pays membres sont représentés. La présence de l'UE se manifeste donc de façon différente selon qu'elle s'actualise dans le contexte multilatéral européen ou dans le contexte du multilatéralisme de Bretton Woods. Au sein du Fonds Monétaire, l'Europe dispose d'une meilleure consolidation depuis le passage à l'Euro, qui modifie les procédures et les opérations de surveillance du Fonds Monétaire. Seuls les États sont membres du Fonds, et les institutions européennes n'ont pas d'obligations sous ses *Articles of Agreement* de discuter leurs politiques avec le Fonds. Celui-ci cependant, en vertu de ses *Articles of Agreement*, en particulier de la revue au titre de l'Article IV concernant le cœur des politiques économiques, notamment les politiques monétaires et celles portant sur les taux de change, a droit de regard sur la zone Euro, selon le rythme de 12 mois des consultations de l'Article IV et des discussions bi-annuelles<sup>62</sup>. Ceci induit un minimum de coordination entre les États membres de la zone et à une position de celle-ci (*statement*). Les relations entre États membres européens au sein du *Board* sont ainsi le lieu de coalitions plus ou moins stables, et variant selon les sujets et projets débattus.

#### *Les relations de la Commission européenne avec la Banque mondiale*

L'UE est le premier donateur au niveau mondial pour les pays en développement. La Commission représente 12% de toute l'aide déboursée par les pays de l'OCDE<sup>63</sup>. Ce fait confère une importance de facto essentielle à la Commission au sein de la Banque, même si cette importance n'a une traduction institutionnelle à sa proportion. Cette situation est en outre accentuée par les contraintes financières que la Banque mondiale affronte depuis quelques années. Celles-ci ont conduit le Président, James Wolfensohn, à mettre en œuvre un programme de réorganisation de la Banque, comportant un élément de contraction des dépenses de personnel sur la période 1998-2000, le « *Strategic Compact* », dont les conséquences ont été drastiques en termes de réduction des effectifs et de financements de projets, alors que dans le même temps, les missions de la Banque ont considérablement augmenté. En particulier, depuis l'accent mis à nouveau sur la réduction de la pauvreté et une définition plus inclusive de celle-ci, comportant par exemple « *l'empowerment* » des groupes pauvres, ainsi que les objectifs de meilleure gouvernance et de management économique, la Banque a inclus des missions allant de plus en plus au delà des domaines classiques - infrastructures, finances ou économie.

Simultanément, il existe une méfiance traditionnelle de certaines parties du Congrès américain vis-à-vis des entités multilatérales<sup>64</sup>. Celles-ci sont considérées comme des institutions coûteuses lorsqu'elles ne répondent pas aux intérêts américains. Cette méfiance a été réactivée avec la crise asiatique de 1997-98 et exprimée, parmi d'autres dans le rapport dit « Meltzer » recommandant un recentrage sur des missions plus circonscrites, mieux définies et sans chevauchement entre elles et avec d'autres institutions, ainsi qu'une réduction de la taille et des prérogatives des deux institutions de Bretton Woods. Cette conjoncture a rendu les financements fournis par l'UE particu-

lièrement intéressants pour la Banque. Les années récentes, particulièrement l'année 2001, ont ainsi été le témoin de rapprochements entre la Commission et la Banque, notamment à l'occasion de la mise en œuvre des missions réciproques, documents conjoints (PRSPs).

Également, les relations des deux institutions ne se ramènent pas entièrement à celles existant au sein du *Board* et entre les différents échelons de celles-ci, mais se développent aussi au sein des pays bénéficiaires. Sur le « terrain », les relations tendent à être marquées par davantage de pragmatisme, où les personnalités individuelles comptent en matière de renforcement des relations entre l'UE et la Banque. La mise en œuvre des PRSPs, qui insistent davantage sur la coordination des donateurs par rapport aux mécanismes antérieurs et sur la « participation » des bénéficiaires, peut donner lieu, selon les pays clients, à des collaborations régulières entre les représentants de la Banque et ceux de l'UE résidant dans les pays. Celles-ci peuvent être demandées clairement par le pays, expression précisément de l'*ownership* souhaitée. Cependant, malgré les éléments favorisant un rapprochement entre l'UE et la Banque, une série de facteurs concourent à ralentir celui-ci. Les objectifs et mandats de l'UE sont distincts, de même que ses instruments (dons) obéissent à des logiques différentes de celles de la Banque, ainsi que les rythmes des projets et des financements. Ensuite, les procédures de programmation et mise en œuvre des projets, déjà hétérogènes au sein des États membres européens et facteur bien connus des problèmes de cohérence entre dispositifs de coopération intra-européens, sont également différentes entre l'UE et la Banque, ce qui freine l'articulation de leurs activités. Les règles d'appel d'offre ne sont pas identiques. Enfin, l'existence d'une aide liée pour certains États européens, et de contributions de la Commission liées aux appels d'offre d'États membres, handicape des relations plus étroites entre la Banque et l'UE, via notamment des *Trust Funds* avec l'UE, car la Banque a des règles différentes en matière d'aide liée (bien que le *Consultant Fund* constitue de l'aide liée).

## V. Les contraintes pesant sur l'entité européenne

### *Les structures institutionnelles et les mandats*

L'UE ne dispose pas d'une institution reconnue par la Banque qui la représenterait au sein de celle-ci. Le personnel en charge de la coopération au développement au sein de la Délégation de la Commission à Washington entretient des relations de type informel avec les pays membres du *Board*. De plus, l'organisation en termes de *shares*, d'actions dans le capital, reflétée dans la répartition des « chaises » au sein du *Board*, introduit une inégalité de départ du poids des pays dans les décisions. Celle-ci favorise à l'évidence les pays les plus riches et la répartition des grandes puissances dans le monde de l'après deuxième guerre mondiale. Cette répartition inégalitaire (« one dollar, one vote », et non « one State, one vote ») place les États européens dans des positions hétérogènes les uns vis-à-vis des autres. Ces poids différentiels des pays membres contribuent à freiner les positions européennes communes. En outre, ces poids ne sont pas identiques selon les types de multilatéralismes, UE, institutions financières internationales ou Nations Unies. Ceci peut inciter les États européens à recommander des politiques différentes selon l'arène internationale où ils ont tel ou tel poids, et contribue au maintien de positions diverses des États européens au sein du *Board*.

Les mandats et les objectifs des deux types d'institutions, Banque et UE, sont de plus très différents. La construction européenne a commencé par une union d'États initialement à visée économique, avec un horizon possible d'union politique. La coopération au développement relève en principe du premier pilier du Traité de Maastricht, avec une certaine ambiguïté quant au fait qu'elle ressortit aussi au pilier de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Elle ne constitue pas une compétence commune de l'UE et donc relève du principe de subsidiarité, avec donc toute la gamme d'interprétations possibles par les États membres qui caractérise ce principe. En contraste, les mandats et objectifs de la Banque mondiale en matière de développement sont par définition explicites et prioritaires. Ceci tend à conférer un leadership naturel à la Banque dans le domaine de la conceptualisation et des politiques concernant le développement. Les orientations récentes de la Banque sous l'égide de son Président James Wolfensohn vers la réduction de la pauvreté comme priorité et justification première de la Banque, facilitent en outre le consensus de l'ensemble des donateurs bilatéraux autour de cet objectif. La réduction de la pauvreté est par excellence porteuse d'une légitimité peu discutable et apte à générer des positions consensuelles au niveau de la communauté internationale, plus que d'autres thématiques, à une période marquée par la baisse globale allouée à l'aide publique au développement, à la fatigue des opinions publiques et aux doutes sur son efficacité. Ceci accentue les tendances à la dévolution par ses États membres à la Banque mondiale des compétences, des définitions des thématiques prioritaires et des « best practices » concernant l'aide publique au développement.

### *Les moyens*

De plus, les réformes et réorganisations subies par les services de la Commission en charge du développement concourent à donner à la Banque une image de meilleures capacités techniques que pour l'UE. Certains pays européens préfèrent ainsi faire transiter une partie de leur assistance au développement par la Banque. Ce fait est par ailleurs conforté par les moyens très supérieurs dont dispose la Banque. En 2000, elle a fourni pour plus de 15 milliards de dollars de prêts à ses pays clients. Le personnel est en nombre supérieur à la Banque mondiale : elle compte plus de 9000 salariés, dont 7000 au siège à Washington, outre une représentation dans plus de 90 pays. Le ratio staff/montant de projet géré est inférieur à la Commission par rapport à la Banque mondiale. La Banque dispose de capacités importantes de recherche, de publications, de dissémination de l'information, de moyens logistiques, qui contribuent à consolider son leadership intellectuel et opérationnel. Ce leadership est reconnu par nombre d'États européens. Ils considèrent ainsi que le staff de la Banque a un avantage comparatif pour lutter en faveur de la réduction de la pauvreté, et qu'il souffre moins de la politisation qui handicape la Commission. Nombre d'entre eux estiment que l'aide publique est mieux gérée et plus efficace lorsqu'elle est placée sous l'égide de la Banque mondiale, plutôt que sous celle de la Commission.

### *Les différents groupements internationaux et coalitions préexistants*

Différents groupements dessinent des lignes de clivage qui ne concourent pas au renforcement d'une entité européenne.

## i) Le G7

Le G7, créé en 1976 et formalisé en 1986, constitue un premier élément de clivage au sein des Etats européens. Ceux-ci sont en effet pour certains membres du G7, et non pour d'autres : France, Grande Bretagne, Allemagne, Italie, outre les autres pays membres du G7, USA, Japon, Canada. Le président de la Commission européenne est invité aux réunions du G7, accompagné du chef de gouvernement tenant la présidence de l'UE, ce qui permet aux plus petits pays de participer à celles-ci<sup>65</sup>.

Le fonctionnement du *Board*, de même que celui de la Banque mondiale et du Fonds, confère une grande importance au G7 et à ses décisions via celle des pays qui en sont membres et l'impact économique et monétaire de celles-ci au niveau mondial. Le G7 se réunit avant les réunions du Comité Intérimaire du Fonds Monétaire et ses décisions ont une forte influence politique sur les consultations du Comité Intérimaire. Le G7 forme un groupement en lui-même, mais constitue aussi un leadership informel au sein des institutions financières internationales, les pays du G7 additionnant par exemple plus de 45% des votes au sein du Fonds Monétaire<sup>66</sup>. Le G7 est statutairement présent aux réunions. Le poids des grands pays, notamment des USA, est prépondérant au sein du G7, de même qu'au sein du *Board*. Ceci alimente précisément une critique constante de la part des pays en développement ou de la société civile globale à l'égard du *Board*. Plus nettement encore dans le cas du Fonds Monétaire, celui-ci serait essentiellement le reflet des intérêts des pays riches, du G7, et finalement de l'hégémonie américaine<sup>67</sup>. Ceci est renforcé par les tensions existant entre les pays membres du G7, et en particulier vis-à-vis d'un soutien ou d'une indépendance par rapport aux positions des USA, et de l'érosion potentielle de l'influence américaine face aux pays européens<sup>68</sup>. La perception du G7 comme une coalition d'intérêts, et la position des États développés vis-à-vis de celui perçu comme le plus hégémonique d'entre eux, constitue une limite forte aux positions communes européennes, les États européens ayant des politiques hétérogènes, d'alliance ou de soutien critique, à l'égard de la grande puissance incarnée par les États-Unis.

Le G7 rassemble, outre les chefs d'État et de gouvernement, des ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales. Les pays membres du G7 tendent à considérer qu'en matière monétaire, financière et économique, les décisions prises par le G7 sont plus pertinentes et informées que celles préconisées au sein d'autres enceintes, par exemple celles centrées sur les questions de développement. Bien qu'à un moindre degré que le Fonds, puisque disposant d'un mandat distinct et étant une banque de développement, la Banque demeure marquée par son histoire : à côté de l'importance des infrastructures, le fait même d'être une banque couplé à la montée en puissance des programmes d'ajustement structurel dans les années 80 a conféré la prépondérance aux approches économiques et financières.

D'autres groupements intergouvernementaux formant des coalitions entre pays développés, européens et non européens, et pays en développement, introduisent des logiques d'appartenance supplémentaires qui diluent la possibilité d'une entité européenne. C'est par exemple le cas d'un groupement de pays en développement comme le G24, créé en 1972 et émanation du G77 pour limiter l'influence du G10 au sein des institutions de Bretton Woods, dont l'effectivité est handicapée par les intérêts divergents de ses membres. Divers groupements de pays développés associent ou non certains pays

émergents ou en développement, ces derniers ayant eux-mêmes avec la globalisation et la différenciation croissante des économies des intérêts souvent divergents : G10, G20, G22<sup>69</sup>. Le G10 créé en 1964 est l'un des forums de discussion intergouvernementaux situés dans l'orbite du Fonds Monétaire, moins effectif aujourd'hui qu'auparavant, et ajoute aux pays du G7 la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Certains de ces groupements ont été créés par le G7 pour renforcer la régulation financière internationale, ainsi le *Financial Stability Forum* et le G20, créés en 1999, ce dernier composé des ministres des finances et banquiers centraux du G7 et de 12 pays émergents. L'Europe est par ailleurs membre du G20. Ces divers groupements peuvent selon les cas être perçus comme correspondant davantage aux intérêts de tel ou tel pays, par exemple des États-Unis, ce qui engendre des réactions différentielles à leur égard, en leur sein et de la part des pays non membres. L'appartenance au G7 exclut par là même ceux qui n'en sont pas membres. Le fait de disposer d'un poids géopolitique mondial important incite classiquement les pays à préférer l'unilatéralisme, et ce sont plutôt les pays de moindre poids ou cherchant à renforcer leur position internationale qui utilisent le multilatéralisme comme instrument de levier et comme vecteur de leurs politiques étrangères ou de coopération, ainsi les Pays Bas ou le Japon *via* leurs importantes contributions aux *Trust Funds*. Tout ceci contribue à l'érosion des possibilités de coalitions proprement européennes.

#### ii) La présence de groupes de pays derrière les *Executive Directors*

Trois pays européens sont seuls à occuper une chaise au sein du *Board*, ainsi la France, l'Allemagne ou la Grande Bretagne. D'autres États européens partagent leur chaise avec d'autres pays, européens et non européens. À l'évidence, la présence de ces autres États formant les « *constituencies* » influe sur les positions des États qui les représentent, de façon permanente ou en fonction d'une rotation selon les cas. Ceux-ci sont tenus de prendre en compte de leurs intérêts, qui peuvent ne pas être congruents avec ceux de l'UE ou de certains de ses États membres. Ainsi, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg partagent la même *constituency* avec 8 autres pays non européens, dont la Turquie, la Hongrie ou le Kazakhstan. De même, les Pays-Bas coexistent avec 11 autres États, tous non européens, dont la Bosnie, Israël ou l'Ukraine. L'Espagne cohabite avec 7 autres pays, tous d'Amérique centrale ou d'Amérique Latine, dont des grands pays émergents comme le Brésil et le Venezuela. Ceci constitue une ligne de clivage au sein d'une position européenne potentielle, notamment concernant les dossiers sensibles ou bien ceux qui incluent des groupements régionaux distincts de l'UE. Les intérêts des États formant les *constituencies* mobilisent les positions de politique étrangère respectives des États membres de l'UE, éléments des constantes difficultés de l'UE à élaborer une politique étrangère commune. Les lignes de clivage peuvent apparaître, par exemple dans le cas de la chaise incluant l'Espagne, qui comprend certains pays appartenant au Mercosur ou de la chaise néerlandaise, qui comprend certains pays d'Europe centrale, question sur laquelle l'Europe n'a notoirement pas disposé de position unifiée.

#### iii) Les dispositifs de coopération internes aux États européens

Selon les États européens, les relations avec la Banque sont liées à celles avec le Fonds Monétaire et ressortissent aux ministères des Finances, et à leurs directions (Trésor par exemple) ou banques centrales. Elles peuvent aussi relever des ministères des Affaires

étrangères. Ainsi, certains États européens envoient à la Banque plutôt des individus ayant une éducation et une expérience monétaire et financière ou plutôt dans le domaine de la coopération et ayant une expérience souvent de terrain dans des pays en développement. Ceci introduit des lignes de clivages au sein des États européens, et les appartenances de « corps » tendent à créer des connivences trans-étatiques, entre individus issus de milieux financiers et entre individus davantage préoccupés de développement. Ceci contribue à la difficulté d'une position cohérente européenne.

iv) Les pays dits « *like-minded countries* » et les différences d'attitudes vis-à-vis des questions du développement

Certains thèmes sont prioritaires selon les politiques des pays européens : ainsi l'environnement, les femmes, la réduction de la pauvreté. Cette convergence de vues sur les priorités a formé la base du dit « Utstein Group » du nom du lieu de sa constitution, qui a rassemblé les Ministres de la Coopération de sexe féminin des pays nordiques, outre l'Allemagne et la Grande Bretagne. Cette communauté de thématiques prioritaires et de conceptions des moyens les plus appropriés du développement dessine un groupe informel de pays européens, qui associe les pays nordiques, et occasionnellement l'Allemagne, les Pays-Bas et la Grande Bretagne. Les pays dits « latins » ne sont pas perçus comme en faisant partie. Ces clivages sont présents au sein du *Board*, et ajoutent aux difficultés à constituer des positions communes européennes. Les traditions nationales accordent plus ou moins d'importance à la coopération au développement. Le fait d'avoir une histoire coloniale a à l'évidence une incidence sur celles-ci. Au delà du passé colonial qui induit des liens privilégiés entre certains pays donateurs et certains pays en développement, dont les liens entre la France et l'Afrique francophone constituent un exemple bien connu, il existe aussi des liens forgés par d'autres éléments historiques (implantations commerciales, missions religieuses, etc.), et certes les classiques zones d'influence – ainsi les pays latino-américains ou certains pays émergents alliés pour les USA.

De plus, si un pays attache de l'importance au développement, il tend à disposer de conceptions propres sur ce qu'il considère comme les « meilleures » politiques de développement. Celles-ci auront alors d'autant plus de chance de différer de celles des autres pays, y compris européens, et de celles recommandées par le staff de la Banque mondiale. On peut ajouter à cette ligne de clivage la taille géopolitique des États membres. Fait connu en théorie des relations internationales, les pays plus petits tendent en effet à favoriser l'option du multilatéralisme et à utiliser celui-ci. En contraste, plus les pays sont importants, plus ils tendent à préférer l'option de l'unilatéralisme, les USA étant l'exemple le plus flagrant. Les trajectoires historiques de certains pays, comme la France, où la dimension anti-atlantiste développée par le passé est encore présente, peuvent renforcer les positions critiques vis-à-vis des institutions de Bretton Woods de certains de ses responsables politiques, alors que d'autres États européens expriment leur accord avec les programmes des institutions de Bretton Woods.

Les trajectoires individuelles des responsables de l'aide au développement au sein des pays européens constituent aussi des éléments de choix d'attitude vis-à-vis des autres États européens ou de la Banque mondiale. Le constat de l'efficacité et des capacités techniques supérieures du staff de la Banque peut également conduire des États européens à soutenir a priori les politiques de la Banque, devant les autres alternatives. Cette

position a pu être notamment accentuée à la vue de l'inefficacité et de la réorganisation de la coopération au développement européenne dans la période récente. Les variations des priorités politiques internes aux pays européens peuvent également induire des réactivations des questions de développement au sein de ceux-ci, ainsi que des modifications institutionnelles, par exemple l'affaiblissement ou au contraire le renforcement des ministères en charge du développement. C'est le cas du *Department for International Development* en Grande Bretagne, préconisant le renforcement des partenariats pour le développement, notamment avec la Banque<sup>70</sup>.

### **Conclusion : L'absence de volonté politique**

Les problèmes institutionnels reflètent d'abord des problèmes politiques, qui leur sont prééminents, même si ensuite les dimensions institutionnelles deviennent en elles-mêmes des facteurs de blocage ou de facilitation politiques. L'Europe au sein de la Banque mondiale manifeste des problèmes identiques à ceux qui la caractérisent au sein d'autres entités multilatérales, comme les agences des Nations Unies ou les Sommets mondiaux de tous ordres. Ces problèmes sont internes à son fonctionnement et ont été déjà largement analysés dans la littérature de science politique relative aux institutions européennes. En particulier, la construction européenne demeure marquée par l'absence de réelle politique étrangère commune, de même que de politique de développement commune. Pour beaucoup d'États européens, la politique de coopération au développement est, et demeure, en effet une dimension de leur politique étrangère nationale<sup>71</sup>.

Cette incapacité perdure à l'échelon du contexte européen, malgré les tentatives récurrentes visant à améliorer la cohérence, la coordination et la complémentarité des politiques européennes de coopération depuis le Traité de Maastricht. Elle est particulièrement visible lorsque l'entité européenne est transposée dans un autre contexte multilatéral, celui de la Banque mondiale, qui en offrant d'autres types de coalitions et de groupements possibles, augmente les forces centrifuges déjà à l'œuvre en matière de politiques communes de coopération au développement.

---

<sup>1</sup> *DevelopmentNews*, December 13, 2001.

<sup>2</sup> World Bank (2001), *Global Development Finance*, Washington D. C., the World Bank.

<sup>3</sup> Akyuz et Gore (2001).

<sup>4</sup> Cabrillac (2001).

<sup>5</sup> Sur les cercles vicieux créés par la dépendance de l'aide, Sindzingre (2000a), Brautigam (2000).

<sup>6</sup> Sindzingre (1998), Collier (1997).

<sup>7</sup> Une analyse des trajectoires de la notion de pauvreté au sein de la Banque mondiale est dans Sindzingre (2001b).

<sup>8</sup> Raffer (1999).

- <sup>9</sup> UNCTAD (2000).
- <sup>10</sup> *DevelopmentNews*, December 12, 2001.
- <sup>11</sup> Wolf et Spoden (2000).
- <sup>12</sup> Collier et al. (1997).
- <sup>13</sup> Alesina et Dollar (1998) le montrent économétriquement.
- <sup>14</sup> Kanbur et al. (1999).
- <sup>15</sup> Un exemple a été la rédaction de la constitution ivoirienne en 2000.
- <sup>16</sup> Eurodad (2001).
- <sup>17</sup> Une partie des analyses suivantes s'inspire d'une étude effectuée pour le European Centre for Development Policy Management (ECDPM) à Maastricht en février 2001, en collaboration avec Terhi Lehtinen, destinée à être publiée en 2002.
- <sup>18</sup> Claeys et Sindzingre (2000 et à paraître).
- <sup>19</sup> Claeys (2001b).
- <sup>20</sup> Sindzingre (2001a) pour une analyse des différentes occurrences de la notion de gouvernance, et Anne-Sophie Claeys, communication personnelle, 2001.
- <sup>21</sup> Wade (2001).
- <sup>22</sup> Sen (1999), Rodrik (2000b).
- <sup>23</sup> Cox et Koning (1997), Wolf et Spoden (2000).
- <sup>24</sup> Brown (2000).
- <sup>25</sup> ECDPM (2001) fait une présentation complète de l'Accord.
- <sup>26</sup> Salama et Dearden (2001).
- <sup>27</sup> Salama et Dearden (2001).
- <sup>28</sup> Wolf et Spoden (2000).
- <sup>29</sup> Raffer (2001).
- <sup>30</sup> Solognac-Lecomte (2000).
- <sup>31</sup> Claeys (2001a).
- <sup>32</sup> Poul Nielson (2001a).
- <sup>33</sup> *Le Monde Diplomatique*, 16 mars 1999.
- <sup>34</sup> Salama et Dearden (2001).

- <sup>35</sup> Royo (2001).
- <sup>36</sup> Hoebink (2001).
- <sup>37</sup> Da Costa, Jadot et Sindzingre (2001).
- <sup>38</sup> Ranis (1997), Kanbur et Vines (2000), Squire (2000).
- <sup>39</sup> Nielson (2001a et b), European Commission (2001).
- <sup>40</sup> Rodrik (2000a).
- <sup>41</sup> Rodrik (2001).
- <sup>42</sup> Problématique impulsée par le PNUD, Kaul et al. (1999), et adoptée ensuite par la Banque.
- <sup>43</sup> Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2001).
- <sup>44</sup> Sindzingre (2001c).
- <sup>45</sup> Kanbur (2001).
- <sup>46</sup> L'expression a été forgée par Williamson (1990).
- <sup>47</sup> Atkinson (1999).
- <sup>48</sup> Piketty (2001).
- <sup>49</sup> Sen (1999).
- <sup>50</sup> Deacon (1999).
- <sup>51</sup> Aglietta et Moatti (2000).
- <sup>52</sup> World Bank Annual Report 2000, table 6.5.
- <sup>53</sup> World Bank website, Executive Directors and Voting.
- <sup>54</sup> Par exemple Bakker (1996).
- <sup>55</sup> World Bank Annual Report 1999, p. 275.
- <sup>56</sup> Poul Nielson (2001a).
- <sup>57</sup> Eriksson (2001).
- <sup>58</sup> World Bank Annual Report 2000, p. 30.
- <sup>59</sup> Joseph (2001).
- <sup>60</sup> DevNews, World Bank, 24 mai 2001.
- <sup>61</sup> Joseph (2001).
- <sup>62</sup> IMF Survey, March 15, 2001, p. 80.

- <sup>63</sup> Poul Nielson (2001a).
- <sup>64</sup> Un leadership amélioré est ainsi analysé dans Upton (2000).
- <sup>65</sup> Bakker (1996).
- <sup>66</sup> Sur le poids du G7 dans le multilatéralisme des institutions de Bretton Woods, Bergsten et Henning (1996).
- <sup>67</sup> Parmi une abondante littérature, Gwin (1997).
- <sup>68</sup> Bergsten et Henning (1996).
- <sup>69</sup> Par exemple Mayobre (1999) sur le G24, Eichengreen (1999).
- <sup>70</sup> Maxwell et Conway (2000).
- <sup>71</sup> Sindzingre (2000b).

## Références

- Aglietta, Michel and Sandra Moatti (2000), *Le FMI: de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Paris, Economica.
- Akyüz, Yilmaz and Charles Gore (2001), African Economic Development in a Comparative Perspective, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25, 265-288.
- Alesina, Alberto and David Dollar (1998), *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ?*, Cambridge Mass, NBER working paper 6612.
- Atkinson, Anthony Barnes (1999), *Is Rising Inequality Inevitable ? A Critique of the Transatlantic Consensus*, Helsinki, WIDER Annual Lectures 3.
- Bakker, Age F. P. (1996), *International Financial Institutions*, London, Longman.
- Bergsten, C. Fred and C. Randall Henning (1996), *Global Economic Leadership and the Group of Seven*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- Brautigam, Deborah (2000), *Aid Dependence and Governance*, report, Stockholm, Ministry of Foreign Affairs, Division for International Development Cooperation.
- Brown, William (2000), «Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Cooperation in a Liberal International Order», *Review of African Political Economy*, n°85, 367-383.
- Cabrillac, Bruno (2001), «La baisse du pouvoir d'achat extérieur de l'Afrique est-elle irréversible ?», *Afrique Contemporaine*, n°198, avril-juin, 95-105.
- Claeys, Anne-Sophie (2001a), «L'émergence de l'Amérique latine dans la coopération internationale de l'Union européenne: évolution et enjeux», in Alain Musset et Victor M. Soria (eds.), *Alena-Mercosur, enjeux et limites de l'intégration américaine*, Paris, Éditions INTAM.

- Claeys, Anne-Sophie (2001b), *La politique extérieure de l'UE : éléments d'histoire, d'institutions et de théorie*, mimeo, Bordeaux, Centre d'Étude d'Afrique Noire, chapitre de Thèse de Sciences Politiques.
- Claeys, Anne-Sophie et Alice Sindzingre (2000), *The Impact of the European Economic and Monetary Union on Developing Countries: the Case of the Franc Zone*, Society for International Development, in Franck Amalric and Marikki Stocchetti eds., *Challenges for a Responsible European Union in a Global Society*, initial report, Rome, Society for International Development.
- Claeys, Anne-Sophie et Alice Sindzingre (à paraître), *L'intégration régionale dans l'UEMOA: institutions, économie, économie politique*, Bordeaux, Université de Bordeaux-IV, Centre d'Économie du Développement, International Seminar « Le modèle Européen d'intégration régionale est-il exportable ? », 2000.
- Collier, Paul (1997), *The Failure of Conditionality*, mimeo, April, republ. in Catherine Gwin and Joan Nelson eds., *Perspectives on Aid and Development*, Washington D. C., Overseas Development Council.
- Collier, Paul, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont, and Jan Willem Gunning (1997), Redesigning Conditionality, *World Development*, vol. 25, n°9, September.
- Cox, Adrian, Antonique Koning et al. (1997), *Understanding European Community Aid: Aid Policies, Management and Distribution Explained*, London, ODI and Brussels, European Commission.
- Dacosta, Lisa, Yannick Jadot and Alice Sindzingre (2001), *La complémentarité des politiques de coopération au développement de l'Union européenne*, rapport, Nijmegen, Evaluation Unit, Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, and CIDIN.
- Deacon, Bob (1999), *Socially Responsible Globalization: a Challenge for the European Union*, Helsinki, Ministry of Social affairs and Globalism and Social Policy Programme (GASPP).
- ECDPM (2001), *Infokit Cotonou*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, janvier.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture : a Practical Post-Asia Agenda*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- Eriksson, John(2001), *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*, Washington D. C., the World Bank, Operations Evaluation Department.
- Eurodad (2001), *Many Dollars, Any Change?*, mimeo, Brussels, European Network on Debt and Development, October.
- European Commission (2001), *PRSP Review: Key Issues*, Brussels, European Commission website.
- Gwin, Catherine (1997), US Relations with the World Bank, in Devesh Kapur, John P. Lewis and Richard Webb eds., *The World Bank: Its First Half Century, vol. 2: Perspectives*, Washington D. C., Brookings Institution Press.

- Hoebink, Paul (2001), *Evaluating Maastricht's Three C's: a Plan of Action*, mimeo, Nijmegen, Catholic University, CIDIN, May.
- Joseph, Anne (2001), *Les Fonds Fiduciaires Multilatéraux*, mimeo, Paris, OECD.
- Kanbur, Ravi (2001), *Cross-Border Externalities, International Public Goods and their Implications for Aid Agencies*, mimeo, Cornell University.
- Kanbur, Ravi, Todd Sandler and Kevin M. Morrison (1999), *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Washington D. C., Overseas Development Council, policy essay n°25.
- Kanbur, Ravi and David Vines (2000), *The World Bank and Poverty Reduction: Past, Present and Future*, in Christopher L. Gilbert and David Vines eds., *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern eds. (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, New York, Oxford University Press for the UNDP.
- Mayobre, Eduardo ed. (1999), *G-24: the Developing Countries in the International Financial System*, Boulder, Lynne Rienner.
- Maxwell, Simon and Tim Conway (2000), *Perspectives on Partnership*, Washington D. C., the World Bank, OED working paper n°6.
- Ministry of Foreign Affairs of Sweden (2001), *Financing Global Public Goods*, Stockholm, Proceedings of Seminar, October 5.
- Nielson, Poul (2001a), *Remarks to the Board of Directors of the World Bank*, Brussels, European Commission, July 24.
- Nielson, Poul (2001b), *PRSP Review*, Brussels, European Commission, October 12.
- Piketty, Thomas (2001), *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle : inégalités et redistribution 1901-1998*, Paris, Grasset.
- Raffer, Kunibert (1999), *More Conditions and Less Money : Shifts of Aid Policies during the 1990s*, mimeo Manchester University, DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper n°15, September.
- Raffer, Kunibert (2001), *Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership*, mimeo, Manchester University, DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper n°20, February.
- Ranis, Gustav (1997), *The World Bank Near the Turn of the Century*, in Roy Culpeper, Albert Berry and Frances Stewart eds., *Global Development Fifty Years after Bretton Woods*, New York:, St. Martin's Press.
- Rodrik, Dani (2000a), *Can Integration Into the World Economy Substitute for a Development Strategy?*, Paris, Annual World Bank Conference on Development Economics, June.
- Rodrik, Dani (2000b), *Institutions for High-Quality Growth : What They Are and How to Acquire Them*, Cambridge MA, NBER working paper 7540.

- Rodrik, Dani (2001), Trading in Illusions, *Foreign Policy*, March-April.
- Royo I Mariné, Albert (2001), *The Administrative Reform of the Development Cooperation and External Aid Policy of the European Commission*, University of Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus (development gateway website).
- Salama, Clara Mira and Stephen J. H. Dearden (2001), *The Cotonou Agreement*, Manchester University, DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper n°20, February.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Sindzingre, Alice (1998), Crédibilité des Etats et économie politique des réformes en Afrique, *Economies et Sociétés*, Série Economie Politique Internationale, n°4, 117-147.
- Sindzingre, Alice (2000a), La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique sub-saharienne, *Autrepart* (IRD), n°13, 2000, 51-69.
- Sindzingre, Alice (2000b), Les institutions de Bretton Woods : l'émergence de l'économie politique, *Esprit*, n°6, June, 116-127.
- Sindzingre, Alice (2001a), Le concept de gouvernance: éléments d'économie politique, mimeo, Paris, Séminaire d'Eté du Haut Conseil de la Coopération Internationale, août, publié in Haut Conseil de la Coopération Internationale ed., *Les non-dits de la bonne gouvernance : pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Paris, Karthala.
- Sindzingre, Alice (2001b), The Evolution of the Concept of Poverty in Multilateral Financial Institutions : the Case of the World Bank, in Morten Boas and Desmond McNeill eds., *Framing the World: The Role of Ideas in Multilateral Institutions*, London, Routledge.
- Sindzingre, Alice (2001c), *Distributive Justice, Globalisation, And International Intervention: The New Roles Of Multilateral Institutions*, Presentation for the Conference "International Intervention: From Power Politics to Global Responsibility ?", Human Rights Research Committee of the International Political Science Association, Vienna, 22-26 August 2001.
- Solignac-Lecomte, Henri-Bernard (2000), *Les relations commerciales ACP-UE après Cotonou : quelles positions de négociation pour les ACP en 2002 ?*, Maastricht, ECDPM et Londres, ODI.
- Squire, Lyn. (2000), Why the World Bank Should Be Involved in Development Research, in Christopher L. Gilbert and David Vines eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNCTAD (2000), *The Least Developed Countries*, Geneva, United Nations.
- Upton, Barbara (2000), *The Multilateral Development Banks: Improving U. S. Leadership*, Westport, Praeger and Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies.

- Wade, Robert (2001), *The US Role in the Malaise at the World Bank: Get Up, Gulliver!*, mimeo, San Francisco, APSA annual meeting.
- Williamson, John (1990), What Washington Means by Policy Reform, in John Williamson ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- Wolf, Susanna and Dominik Spoden (2000), *Allocation of EU Aid Towards ACP Countries*, Bonn, University of Bonn, Center for Development Research, ZEF Discussion paper n°22.
- World Bank (2000), *World Bank Annual Report 2000*, Washington D. C., the World Bank.

#### **ACRONYMES**

- ACP Afrique-Caraïbe-Pacifique  
CDF Comprehensive Development Framework  
HIPC Highly Indebted Poor Countries Initiative  
PRSP Poverty Reduction Strategy Paper  
SPA Strategic Partnership for Africa  
UE Union européenne (incluant la Commission européenne et les Etats membres)