

Chapitre 4

L'initiative PPTE et ses conditionnalités : petite carotte et gros bâtons

Sébastien Fourmy (Agir ici), à partir d'une étude d'Angela Wood traduite par Carol Birene (CCFD)

En contrepartie d'annulations de dettes, les institutions financières internationales (IFI) obligent les pays récipiendaires à respecter un ensemble de conditionnalités. Théoriquement, celles-ci permettent aux bailleurs de s'assurer que ces pays seront en mesure de respecter une certaine stabilité macro-économique et que les fonds dégagés financeront des programmes de lutte contre la pauvreté. Dans les faits, elles imposent bien souvent des exigences sans réel rapport avec les objectifs de réduction de la pauvreté affichés. Tous les champs de l'action gouvernementale sont potentiellement concernés par ces conditionnalités : déficit public, fiscalité, privatisation d'entreprises stratégiques, plafonds budgétaires, maîtrise de l'inflation, politique commerciale...

Dix ans après le lancement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), force est de constater que celle-ci est avant tout un parcours du combattant pour qui y participe. Une fois déclaré éligible à l'initiative, un pays doit passer deux étapes pour bénéficier de la totalité des allègements de dette prévus. Pour atteindre la première étape, le point de décision, un gouvernement doit appliquer strictement une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI pendant trois ans et présenter les grandes lignes de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Passé ce point, le pays entre alors dans une période dite « intérimaire » dont la durée dépend du respect des conditionnalités fixées pour atteindre l'étape finale de l'initiative : le point d'achèvement. Le point d'achèvement est dit « flottant », puisqu'il n'intervient que lorsque les institutions de Bretton Woods constatent que le pays a appliqué de manière satisfaisante les politiques convenues au point de décision. Pour y parvenir, un gouvernement doit notamment avoir produit un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et l'avoir mis en oeuvre pendant au moins un an, s'être conformé aux prescriptions macro-économique du FMI et démontrer la bonne utilisation de l'aide intérimaire.

Sur les 42 pays aujourd'hui bénéficiaires de cette initiative, 13 n'ont pas encore passé le point de décision, 10 n'ont pas passé le point d'achèvement et seulement 19 sont parvenus au terme de l'initiative (cf. tableau au chapitre 1). Parmi les pays ayant passé le point de décision, certains attendront encore cinq ans avant d'atteindre le point d'achèvement et de bénéficier de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM, cf. chapitre 2). Si les quelques pays parvenus au terme de l'initiative ont bien obtenu des allègements de dettes leur permettant d'allouer plus de fonds à des programmes d'éducation, de santé ou d'infrastructures, le prix à payer a été très lourd. Il leur a fallu composer avec l'étroitesse des marges de manoeuvre consenties par les IFI. Garantir que les fonds dégagés par les annulations de dette servent effectivement la lutte contre la pauvreté et ne viennent pas renforcer un pouvoir despotique ou alimenter la corruption est certainement nécessaire ; mettre sous tutelle ces pays en démultipliant le nombre des conditionnalités est intolérable.

Le respect de conditionnalités multiples a entraîné pour tous ces pays un délai plus ou moins long avant de bénéficier de la totalité des allègements de dette prévus. Ceux qui n'ont pas encore atteint le point d'achèvement sont embourbés, pour de longues années parfois, contraints d'orienter leurs choix politiques en fonction des desiderata des institutions de Bretton Woods.

A partir d'une étude réalisée pour le compte d'une coalition européen d'ONG¹⁴², « *Tirer sur la laisse ou relâcher la bride ? – L'état des conditionnalités liées à l'initiative PPTE en 2006* », nous examinons ici les différentes conditionnalités actuellement imposées aux PPTE pour bénéficier des allègements de dette. Une attention particulière est portée aux conditions qui posent le plus souvent problème aux gouvernements récipiendaires et qui, par conséquent, reportent l'achèvement du processus.

Les principales conclusions du rapport sont les suivantes :

- Les conditionnalités à remplir pour atteindre le point d'achèvement demeurent extrêmement nombreuses ;
- Un nombre conséquent de pays n'atteint le point d'achèvement qu'après un délai souvent bien supérieur aux agendas initiaux ;
- Les conditionnalités macroéconomiques, telles que les objectifs en matière de fiscalité, sont les obstacles principaux pour progresser dans l'initiative ;
- Les conditionnalités structurelles, principalement les exigences de privatisations, sont nombreuses dans beaucoup de PPTE, quand bien même de nombreux parlementaires et citoyens s'y opposent ;
- Les mesures de libéralisation commerciale sont moins souvent imposées que dans les décennies précédentes ;
- Il existe un grand nombre de conditionnalités de « gouvernance » attachées au processus PPTE, sans évidence claire de leur efficacité ;
- Les conditionnalités dans les secteurs sociaux (éducation, santé...) sont généralement bien suivies par les gouvernements ;
- Le nombre des conditionnalités pour les nouveaux entrants dans l'initiative PPTE n'a pas été réduit.

1. Atteindre le point de décision

Pour atteindre le point de décision, un pays doit faire ses preuves sur une période de 3 ans vis-à-vis du FMI et présenter les grandes lignes de sa stratégie de lutte contre la pauvreté – via un DSRP provisoire, à la Banque mondiale. **La majorité des pays n'ayant pas encore atteint le point de décision ont été ou sont déstabilisés par un conflit** ou une guerre civile. C'est pourquoi, aucun d'entre eux n'a encore reçu le feu vert du FMI. Notons ici que ces pays doivent généralement commencer à liquider leurs arriérés envers les créanciers internationaux, pour pouvoir commencer à travailler avec le FMI.

La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) est l'instrument par lequel le FMI accorde des prêts concessionnels aux pays à faible revenu. Le FMI affirme qu'il dispense avec ce programme « des conseils sur l'élaboration de politiques macroéconomiques prudentes et les réformes structurelles connexes, par exemple concernant la politique de change et la politique fiscale, l'amélioration de la gestion des finances publiques, l'exécution du budget, la transparence des finances publiques et l'administration fiscale et douanière. »¹⁴³

La situation actuelle des pays en état de « pré point de décision » est la suivante :

- **La République Centrafricaine** n'a pas de FRPC avec le FMI, mais réalise un autre programme supervisé par le FMI. Elle reçoit également une assistance d'urgence post-conflit.

¹⁴² Action Aid International UK, Agir Ici, CAFOD, Diakonia, Jubilee Debt campaign, Plate-forme Dette & Développement, World Development Movement. Version française à paraître.

¹⁴³ Fiche technique du FMI, septembre 2005. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/prgff.htm>

- **Les Comores**, qui ont d'importants arriérés envers des créanciers bilatéraux et multilatéraux, sont encouragées à servir les intérêts de leur dette multilatérale et à rééchelonner la dette bilatérale. Un programme d'un an supervisé par le FMI a été approuvé début février 2005. De bons résultats obtenus au cours de la réalisation de ce programme pourraient mener à planifier une FRPC au début de l'année 2006, afin d'atteindre le point de décision.
- **Côte d'Ivoire** : le FMI a accordé au gouvernement de Côte d'Ivoire une FRPC en 2002. Cependant, celui-ci s'est trouvé immédiatement « off track » et aucun autre programme n'a été conclu depuis, même si une mission du FMI en mai 2006 a poursuivi les discussions sur une possible Assistance d'urgence post-conflit du FMI
- **L'Erythrée** n'a pas de programme avec le FMI.
- Depuis 2005 **Haïti** suit un programme du FMI d'assistance d'urgence post-conflit
- **La République Kirghize** a commencé une FRPC en 2005
- **Le Libéria** n'a pas de programme avec le FMI. Son nouveau gouvernement tente de régulariser ses relations avec le FMI en s'acquittant des arriérés substantiels envers les créanciers multilatéraux. Le FMI est en train de superviser un programme approuvé par le gouvernement, et à supposer que le gouvernement reste sur la « bonne voie », un programme de suivi avec le FMI pourra être accordé.
- **Le Népal** a négocié une FRPC en 2003, mais a seulement achevé la première évaluation.
- **La Somalie** n'entretient aucune relation avec le FMI.
- **Le Soudan** n'a pas de programme avec le FMI. Il doit normaliser ses relations avec l'institution en remboursant ses arriérés.
- **Le Togo**, qui a traversé une période d'instabilité politique, n'a pas réussi à établir un nombre suffisant de réformes pendant son programme de suivi établi par le FMI. Les aides qui lui avaient été accordées ont été arrêtées depuis 2002 en raisons des fraudes pendant les élections.

Parmi ces 11 pays, 4 (la République Centrafricaine, Haïti, la République Kirghize et le Népal) – sont sur le point d'atteindre le Point de Décision. Tous suivent des programmes supervisés par le FMI. Deux pays (la République Kirghize et le Népal) ont achevé leur DSRP.

Depuis 2000, la Banque mondiale fonde ses stratégies d'aide aux pays à faible revenu sur les **Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)**. Les DSRP doivent, selon la Banque, être voulus par les pays et élaborés avec la participation la plus large possible de la société civile et du secteur privé. Ils doivent être axés sur les résultats et privilégier les réalisations qui améliorent plus particulièrement le sort des pauvres.

Les organes d'évaluation de la Banque mondiale et du FMI (respectivement le Département de l'évaluation des opérations - OED et le Bureau indépendant d'évaluation - IEO) ont remis en 2004 deux rapports sur les DSRP. Le rapport de l'OED¹⁴⁴ partage les critiques formulées des ONG expriment depuis la mise en place des DSRP¹⁴⁵ : notamment les limites des principes "d'appropriation" et de "participation", le faible contrôle parlementaire, la persistance des politiques d'ajustement structurel, la faiblesse des évaluations d'impact

¹⁴⁴ *L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté. Une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale*, 2004

¹⁴⁵ Voir, notamment, Plate-forme Dette & Développement, « A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », In *Rapport 2003-04, La Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 17-23.

des DSRP ou encore le manque de coordination des différents bailleurs de fonds. De son côté, le rapport de l'IEO¹⁴⁶ appelle au renforcement du caractère spécifique pour chaque pays des DSRP et explore les moyens d'impliquer plus encore les institutions nationales et réduire le rôle des IFI. Il pose également la question du rôle du FMI dans les pays à faibles revenus.

2. Atteindre le Point d'achèvement

Tous les pays doivent remplir une série de conditions pour atteindre le point d'achèvement. Ces conditions types n'ont pas à être réalisées sur une période précise. Cependant, l'annulation de la dette ne sera pas déclenchée si un minimum de conditions n'a pas été rempli. Bien que les conditionnalités varient d'un pays à un autre, elles suivent quelques grandes tendances.

Les conditions types qu'un gouvernement doit remplir pour atteindre le point d'achèvement sont les suivantes :

- 1) Produire un DSRP final et le mettre en oeuvre de manière satisfaisante pendant un an ;
- 2) Avoir un environnement macro-économique stable dans le cadre d'une FRPC, négociée et financée avec le FMI ;
- 3) Démontrer une bonne utilisation des ressources dégagées par l'allègement de dette intérimaire, c'est à dire accordé au point de décision ;
- 4) Remplir des conditions sur la bonne gestion des finances publiques (planification et exécution du budget, transparence, audit des dépenses...);
- 5) Atteindre les objectifs dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la lutte contre le sida.

Certains pays doivent exécuter parallèlement d'autres réformes structurelles, réclamant alors l'exécution d'un programme supplémentaire avec la Banque mondiale.

L'étude des pays nouvellement parvenus au point de décision (Burundi et République du Congo) indique que ceux-ci devront se conformer au même type de conditionnalités que celles imposées aux pays plus avancés dans l'initiative. La République du Congo, dernier pays en date à avoir atteint le point de décision, en avril 2006, s'est vu prescrire des conditionnalités additionnelles en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, des mesures qui se reproduiront vraisemblablement pour les prochains pays accédant à l'initiative.

Le non-respect des conditions imposées par le FMI dans le cadre de la FRPC explique le plus souvent les retards pour atteindre le point d'achèvement. Soit le gouvernement n'a pas réussi à suivre son programme, soit il a pris du retard pour l'exécuter, et dans ce cas l'évaluation par le staff du FMI a également été différée. Les gouvernements n'ont dans bien des cas pas pu suivre leur programme parce qu'ils ne sont pas arrivés à faire face aux objectifs fiscaux, parce qu'ils ont été trop lents pour remplir les conditions structurelles, et en particulier les conditions relatives à la restructuration et la privatisation d'entreprises publiques, et pour remplir certaines réformes de gouvernance.

Par le passé, lorsqu'un pays atteignait le point de décision même sans avoir développé un DSRP complet, il passait le point d'achèvement environ deux ans ou trois ans après. Ce laps de temps s'allonge pour les pays actuellement au point de décision, la plupart l'ayant atteint il y a 5 ans déjà (sauf le Burundi et la République du Congo, récemment promus).

La situation actuelle des pays au point de décision est la suivante :

¹⁴⁶ *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*, 2004

- **Le Burundi** a atteint le point de décision en août 2005. Avec une seconde revue de la FRPC complétée en septembre 2005, son gouvernement est au clair avec le FMI. Un DSRP intermédiaire a été présenté en 2003, mais des problèmes subsistent pour finaliser cette stratégie.
- **La République du Congo** a atteint le point de décision en mars 2006, un DSRP intermédiaire ayant été présenté et le FMI ayant finalisé la première revue de la mise en place de la FRPC.
- **La République Démocratique du Congo (RDC)** – Les dépenses excessives du gouvernement sur la défense et les dépenses récurrentes (qui ont entraîné le gouvernement à dépasser ses objectifs en matière fiscale) ont retardé l'achèvement de la cinquième évaluation par le staff du FMI.
- **La Gambie** – « Off-track » (« hors piste », selon l'expression consacrée du FMI) dès 2002 à cause de la hausse de l'inflation, de la montée exponentielle du service de la dette, de la dépréciation du taux de change due au déficit fiscal, des pertes de la banque centrale et de la mauvaise gestion de la politique monétaire. En décembre 2005 le FMI a accordé un programme spécial à la Gambie, que celle-ci devait réaliser sur une période d'un an, avant que soit négociée une FRPC¹⁴⁷.
- **La Guinée** – « Off-track » dès 2001 en raison des problèmes récurrents des finances publiques. Echec également pour la restructuration du secteur public et du programme de privatisation. Le gouvernement est actuellement en train de réaliser un programme d'un an, supervisé par le FMI. Pour avancer dans l'initiative, le gouvernement doit négocier et réaliser une FRPC et achever la première évaluation.
- **La Guinée Bissau** – « Off-track » en 2000. Un programme macroéconomique à court terme fut négocié, afin de remettre le pays sur les rails, mais il a échoué. A la suite des élections parlementaires et présidentielles, un nouveau programme supervisé par le FMI a été mis en place en juin 2005. Pour avancer dans l'initiative, le gouvernement doit négocier et réaliser une FRPC suivie par le FMI et achever la première évaluation.
- **Le Malawi** – « Off-track » en 2001 dû aux débordements des objectifs concernant la dette publique et aux dépenses excessives. Un programme supervisé par le FMI a été achevé et une nouvelle FRPC a été négociée depuis. Le gouvernement doit faire l'objet d'une première évaluation avant d'aller plus loin.
- **Sao Tome et Principe** – Après avoir réalisé un programme supervisé par le FMI sur une période d'un an, commencé en 2002, le pays a réalisé de bonnes performances. Les discussions ont été interrompues en 2003 suite au coup d'état. La nouvelle FRPC a commencé en 2005 et la première évaluation devrait être achevée en 2006.
- **Le Tchad** s'est à nouveau engagé dans une FRPC de 3 ans début 2005. Des engagements ont été pris sur l'utilisation des revenus pétroliers et la transparence budgétaire. Pour remplir les conditionnalités macro-économiques et avancer dans l'initiative PPTTE, le gouvernement tchadien devra passer avec succès une première revue de la FRPC et s'être plié à certaines réformes structurelles, telle la privatisation de la société Cotonnière du Tchad¹⁴⁸.

¹⁴⁷ FMI, 2006, The Gambia: Staff-Monitored Program: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0638.pdf>

¹⁴⁸ FMI, « Chad: Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Additional Interim Assistance Under the Enhanced HIPC Initiative », *Staff Report* ; Communiqué de presse et déclaration du conseil d'administration sur le Tchad, p18, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0574.pdf>

- En mai 2006, le FMI a approuvé une nouvelle FRPC pour **la Sierra Leone**. Le pays devrait atteindre le point d'achèvement en 2006.

Ainsi, parmi les dix pays toujours au point de décision, sept (Burundi, Tchad, RDC, République du Congo, Malawi, Sierra Leone et Sao Tomé et Príncipe) suivent une FRPC, et ce après avoir subi des retards ou des suspensions du programme dans la plupart des cas. La Gambie, la Guinée et la Guinée Bissau ont intégré ou récemment achevé d'autres programmes du FMI, mais n'ont toujours pas la FRPC indispensable pour progresser dans l'initiative PPTE.

Alors que presque tous les pays ont rencontré des problèmes pour remplir les conditionnalités liées à la FRPC, certains (Burundi, RDC, la République du Congo et Guinée Bissau) doivent encore proposer un DSRP ; au Tchad, au Malawi et en Sierra Leone, c'est sa mise en oeuvre qui pose problème. Le processus de préparation du DSRP en RDC a été freiné par le conflit et la faiblesse de l'administration. La situation politique de Guinée Bissau en 2002-2003 a retardé le processus de préparation du DSRP. Et bien qu'il soit désormais accompli en Sierra Leone, il a été très ralenti pour les mêmes raisons.

Les progrès en matière de « gouvernance » sont lents dans plusieurs pays (le Cameroun, le Tchad, la RDC, la Gambie, la Guinée Bissau et le Malawi). Des progrès plus significatifs ont été réalisés dans l'atteinte des objectifs sociaux (sauf au Tchad et au Malawi - ces deux pays ont, de loin, le plus grand nombre d'objectifs sociaux définis dans les conditions pour achever l'initiative PPTE).

3. Des conditions controversées

Les conditionnalités, particulièrement celles ayant trait au secteur macro-économique, ont été sérieusement remises en cause par les organisations de solidarité internationale, des universitaires, ou encore des organismes des Nations unies. Au-delà du débat sur l'ingérence inhérente au concept de la conditionnalité (car non démocratique et interférant avec le devoir d'un gouvernement de rendre des comptes avant tout à ses citoyens...), les problèmes que soulèvent les conditionnalités sont les suivants :

- 1) De nombreux rapports d'ONG démontrent que les conditionnalités ont eu, contrairement au but affiché par les IFI, des effets négatifs sur les populations les plus démunies, ce que les IFI commencent elles mêmes à admettre ;
- 2) Elles n'ont pas le soutien des populations concernées et parfois même des gouvernements ;
- 3) Elles sont trop exigeantes avec des gouvernements fréquemment déstabilisés par des chocs extérieurs (commerciaux, environnementaux...) et dont les capacités d'action sont souvent limitées ;
- 4) Elles sont trop nombreuses et imposent en conséquence un fardeau bien trop lourd aux pays qui ont besoin d'une annulation de dette immédiate pour espérer atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

3.1. Les conditions macroéconomiques

Les retards pour atteindre le point d'achèvement sont souvent liés à la difficulté à respecter les conditionnalités macroéconomiques du FMI. Les conditions sont souvent considérées comme trop restrictives (l'ensemble des objectifs pour parvenir à des niveaux bas d'inflation, réduire au minimum les déficits budgétaires, maintenir la viabilité de la dette et faciliter le « climat d'investissement »¹⁴⁹), et encadrant strictement les dépenses du gouvernement. Le fait que ces

¹⁴⁹ Sur les biais méthodologique et idéologique qui entachent la démarche de la Banque mondiale en la matière, voir l'excellent ouvrage de l'Association Henri Capitant, *Les Droits de tradition civiliste en question, A propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale, Volume 1*, Société de législation comparée, 2006.

mesures n'aient pas été adoptées peut s'expliquer de différentes façons, notamment par un refus de les appliquer par les gouvernements concernés ou parce que les réformes et les objectifs sont trop difficiles à réaliser. Aucune évaluation ne permet de trancher. Le staff du FMI reconnaît que certaines de ses recommandations peuvent se contredire entre elles, notamment entre austérité budgétaire et maîtrise de l'inflation.

Tableau 1 : Objectifs macroéconomiques de la FRPC concernant les pays au point de décision

Pays	Indication sur l'inflation	Déficit budgétaire	Dette publique	Réserve
Burundi 2005 - 2008	10 % en 2005	Déficit total (aide comprise) de 0,2 % du PIB en 2005		6,5 mois d'importations jusqu'à fin 2005
Tchad 2005 – 2007	3 % en 2005	Le solde primaire (hors secteur pétrolier) passera de – 6.5 % du PIB (hors secteur pétrolier) en 2005 à – 4.6 % et – 3.5 % en 2006, 2007, et 2008	Dette intérieure réduite à 2 % du PIB (hors pétrole)	
RDC 2002 - 2006	23 % en 2005	Excédent fiscal primaire de 1.1 % du PIB en 2005. Déficit budgétaire (aide comprise) à 2,2% du PIB		7 semaines d'importations (hors aide)
Malawi 2005 – 2008	Réduire l'inflation (hors denrée alimentaire) entre 5 et 8 % d'ici 2008	Excédent primaire à 1,6 % en 2005, 1,9 % en 2006 et 0,9 % en 2008	Réduction de la dette intérieure de 24 % à 19 % du PIB en 2005 et à 12,3 % d'ici à 2008 en maintenant un excédent fiscal	Augmentation jusqu'à 1,6 mois d'importations pour 2005 et de 2,6 mois d'ici à 2008
Sao Tome et Principe 2005 - 2007	Ramenée à 15 % en 2005, et réduit à un chiffre d'ici à 2007	Réduction du déficit primaire à 20,6 % en 2004, 17,5 % en 2005 et 7,6 % d'ici à 2007		Augmentation de 3,4 mois d'importations en 2005
Sierra Leone 2001	8,5 % en 2005	Déficit primaire de 2,3 % du PIB avec un déficit global de 4,6 % du PIB en 2005 (aides incluses)		

3.2. Les conditionnalités structurelles

Les conditions structurelles du dispositif permettant d'atteindre le point d'achèvement sont nombreuses. Il a été demandé à plus de la moitié des pays impliqués de mettre en œuvre des privatisations ou des partenariats public/privé.

Tableau 3 : Les demandes de privatisations dans le cadre de l'initiative PPTE

Bénin	Adopter une stratégie pour privatiser l'entreprise parapublique SONAPRA (filrière café) après l'abolition du monopole
Burundi	Obligation de vendre des holdings d'Etat dans la filrière café
Cameroun	Privatisation de la Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC).
Gambie	Soumettre à la vente les 2 principales usines de traitement de l'arachide
Guyane	Soumettre à la vente la Guyana National Commercial Bank et l'ouvrir aux enchères
Mali	Poursuivre le programme de privatisation, spécialement au niveau du secteur cotonnier et des banques

Mauritanie	Privatiser Air Mauritanie et une partie des principales entreprises du service public (OPT et SOMELEC)
Mozambique	Adopter un règlement dans le secteur privé au niveau des télécommunications et des secteurs de l'énergie
Rwanda	Privatiser au moins 2 des 9 usines d'Etat de thé
Sierra Leone	Un projet de loi a été voté pour mettre en place une nouvelle législation sur la privatisation, qui établit une commission nationale indépendante pour la privatisation afin de mettre en place la stratégie de désengagement du gouvernement
Sénégal	Privatiser 11 entreprises du secteur public comme prévu, afin que le secteur public ne possède plus qu'un quart des portefeuilles
Tanzanie	Signer un accord de concession affectant les biens de Dawasa (service de l'eau) à des entreprises de gestion privée ; lancer une procédure pour séparer Tanesco (électricité) en unités commerciales autonomes ; adoption par le gouvernement d'une structure réglementaire de la part de l'administration envers le service public
Zambie	Restructuration et mise en circulation des documents pour une vente aux enchères à l'international de la majorité des parts de l'Etat dans Zesco (énergie) et à la Banque Nationale du Commerce de Zambie

3.3. Les conditionnalités de gouvernance

Le tableau 3 montre que la majorité des conditionnalités liées à la gouvernance concerne la gestion des finances publiques, le suivi des dépenses du secteur social... Peu de recherches ont été menées pour savoir si les conditions de gouvernance ont un impact sur la lutte contre la pauvreté. On ne sait pas non plus quelles autres conditions de gouvernance pourraient venir en soutien pour assurer des conditions vraiment destinées à la lutte contre la pauvreté.

Tableau 3 : Fréquence des conditions de gouvernance (conditions évolutives et de la FRPC)

Pays	Gestion des finances publique	Achats publics	Qualité de distribution des services	Anti-corruption	Audit/ réforme judiciaire.	Réforme Fonction publique	Autre	Total
Burundi	2		4		4	1		11
Congo	7	2		3	6		4	20
Tchad	7	1				1	1	10
RDC	7	1	1			2	1	12
Gambie*	1							1
Guinée*		1		1				2
Guinée Bissau*	2	1						3
Malawi	6				1	2		9
Sao Tome & Principe	7				1			8
Sierra Leone	3				1	5		9
Total	42	6	5	4	13	11	6	87

*Pays sans FRPC

4. Conclusion et recommandations

Les conditions liées à l'allègement de la dette sont toujours inspirées des conditions habituelles liées aux programmes de la Banque mondiale et du FMI, héritées des désastreux plans d'ajustement structurel (PAS). Les conditions spécifiques à l'initiative PPTE s'ajoutant à celles d'autres programmes du FMI et de la Banque mondiale, leur poids global est encore plus conséquent.

Pourtant, selon les dirigeants des huit pays les plus industrialisés « *c'est aux pays en développement eux-mêmes et à leurs gouvernements qu'il appartient de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont ils doivent assumer la responsabilité devant l'ensemble de leurs concitoyens* »¹⁵⁰.

Cette affirmation lors du G8 est aujourd'hui très loin de la réalité, notamment concernant les PPTE, pour lesquels les annulations de dette semblent justifier le maintien de conditionnalités extrêmement nombreuses. Entre les préoccupations stratégiques des principaux créanciers et la vision très libérale du développement défendue par les institutions de Bretton Woods, la marge de manœuvre des PPTE pour définir leurs propres stratégies de développement est extrêmement étroite. Alors que l'initiative PPTE devait redonner des marges de manœuvre budgétaire et donc politique aux PPTE, il est paradoxal de constater que le carcan des conditionnalités rend ces marges de manœuvre particulièrement étroites, voire nulles. A en croire la Banque mondiale et le FMI, la définition au niveau national et de façon participative de ces stratégies serait le *leitmotiv* de toute action. Après avoir admis certaines « erreurs » dans les années 80 et 90, avec les PAS, puis mis en place, comme réponse aux critiques, les Documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSRP), censés être définis par les pays récipiendaires eux-mêmes, les têtes pensantes des institutions financières internationales affirment que le caractère arbitraire des conditionnalités appartient au passé.

Néanmoins, **si le discours des bailleurs a bien changé, les évolutions peinent à se traduire sur le terrain.** Et pour cause : si la forme des conditionnalités a évolué ces dernières années, le fond n'en demeure pas moins à peu près identique. Depuis que la « bonne gouvernance » est au cœur du discours des bailleurs sur l'aide au développement, à la fin des années 1990, l'éventail des conditionnalités s'est même considérablement élargi. *In fine*, ce sont les populations les plus démunies qui en subissent le plus les conséquences.

Dans une autre étude¹⁵¹, la coalition irlandaise « Debt and Development » examine 13 programmes de la Banque mondiale en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Il apparaît que le nombre de conditionnalités contraignantes de la Banque mondiale a bien baissé ces dernières années, mais que les outils de notation de performances ("benchmarks" où "soft conditions") sont, en revanche, de plus en plus nombreux. Les progrès des pays récipiendaires sont ainsi notés en fonction de critères établis par la Banque mondiale (politique économique, sociale, commerciale...). Des performances du pays dépendront ses financements futurs. En somme, des conditionnalités qui n'en portent pas le nom¹⁵².

Appropriation, participation, sélectivité de l'aide, efficacité, recherche de résultats mesurables... Les institutions de Bretton Woods ont multiplié ces dernières années les concepts encadrant leurs financements. Souvent antithétiques, ces concepts contredisent au final la volonté affichée par leurs principaux actionnaires de laisser le soin aux pays en développement de définir et de mener leur politique de développement.

Les incohérences françaises

La France ne peut, pas plus que les autres membres du G8, continuer d'avaliser un tel déni de la liberté des peuples à choisir leur destin, qui contredit ouvertement la déclaration de Gleneagles. La France est un actionnaire important du FMI et de la Banque mondiale et dispose

¹⁵⁰ Déclaration finale du G8 de Gleneagles, 8 juillet 2005.

¹⁵¹ Angela Wood, *World Bank's Poverty Reduction Support Credit: Continuity or Change?*, étude pour Debt and Development Coalition Ireland, juillet 2005.

¹⁵² Sur cette question, voir Merckaert, « La Dictature de la bonne gouvernance ou l'impasse des indicateurs de performance politique », *Techniques financières et développement* N°75, 2004.

en leur sein d'un des 24 sièges du conseil d'administration. Elle a donc le pouvoir d'influer sur leurs politiques, mais au contraire de la Norvège et du Royaume-Uni qui y ont renoncé, elle a « insisté »¹⁵³ jusqu'à présent pour le maintien des conditionnalités en matière macro-économique. La contradiction est manifeste. Elle l'est aussi lorsqu'on étudie l'impact des conditionnalités ainsi dictées au regard des droits fondamentaux et des objectifs du Millénaire pour le développement, qui engagent au plus haut point la communauté internationale.

A l'heure de l'alignement et de l'harmonisation de l'aide, le FMI et la Banque mondiale demeurent des acteurs centraux dans la définition des conditionnalités, mais ils ne sont pas les seuls. La France est également un donateur bilatéral important ; elle est le premier contributeur au Fonds européen de développement et l'Union européenne est le premier bailleur de fonds en Afrique. Or, là aussi, elle semble en pleine contradiction, en matière de « bonne gouvernance ». Elle est engagée, par les accords de Cotonou entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), à conditionner l'aide au respect de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits humains, mais dans le même temps, elle est le pays au monde dont l'aide se concentre le plus sur les pays autoritaires et corrompus. Elle use même de son influence pour que les IFI et l'UE soient moins regardantes envers les pouvoirs autoritaires du Cameroun, du Tchad, du Congo etc.

Au total, la France semble disposer, en matière de conditionnalités, d'autant de positions que de canaux par lesquels elle fait transiter son aide au développement, et ils sont nombreux. Visiblement, l'Elysée, les différentes directions du ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances poursuivent, en ce domaine, des politiques parallèles.

La plateforme Dette & Développement demande au gouvernement français d'adopter une politique cohérente en matière de conditionnalités, qui implique :

- a. L'abandon des conditionnalités imposées par le FMI et la Banque mondiale en matière de politique économique (privatisations, libéralisation, politique fiscale ou budgétaire) et un contrôle parlementaire accru des positions défendues par le ministère des Finances au nom des citoyens français.**
- b. La mise en cohérence de la politique française en matière de conditionnalités avec ses engagements concernant les droits humains et les objectifs du Millénaire pour le développement. La plate-forme Dette & Développement suggère, pour relever ce défi, l'ouverture d'un chantier associant l'ensemble des ministères concernés, des parlementaires français et de pays partenaires et des organisations de la société civile française et du Sud.**

¹⁵³ Rapport présenté au parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale – juillet 2004-juin 2005, p. 61.