

Sortir du Piège

Comment améliorer le financement pour les États fragiles

Ambroise Fayolle

DEPUIS 2001, la communauté des donateurs classe les États fragiles dans un groupe spécifique qui nécessite une approche particulière du développement, surtout en termes de financement, de réformes et de renforcement des capacités. Le terme d'*État fragile* recouvre de nombreuses situations et il englobe les pays qui se remettent d'un conflit (*pays post-conflit*) et ceux que la Banque mondiale classe comme *pays à faible revenu en difficulté* (LICUS), ce qui signifie que leurs institutions et leurs politiques sont fragiles.

Si la situation dans les pays sortant d'un conflit est souvent très fluctuante, et les besoins médicaux et humanitaires urgents, les pays LICUS sont plus susceptibles de connaître des goulets d'étranglement et des mauvais résultats à cause de la faiblesse des institutions. Bien que les deux groupes de pays soient très hétérogènes, la plupart d'entre eux sont des oubliés de l'aide et aucun ne peut attirer durablement les financements privés. Ils partagent un ensemble de problèmes, notamment des menaces graves pour la sécurité et pour le développement, qui nécessitent, en plus des solutions ponctuelles d'aujourd'hui, une réaction rapide, individualisée et harmonisée des donateurs.

Bien que l'on ait accompli beaucoup d'efforts pour rendre plus rapide et plus efficace la réaction des donateurs face à ces pays, on peut faire beaucoup plus. Les institutions multilatérales sont paralysées par des règles trop restrictives et les donateurs bilatéraux insistent trop souvent sur les risques fiduciaires et les affectations spécifiques. On a souvent l'impression que la communauté internationale a perdu de vue son objectif final : empêcher le retour des crises (et des coûts supplémentaires qu'il implique) et soutenir sans réserve les pays qui se rétablissent.

Le présent article examine les contraintes spécifiques qui pèsent sur les États fragiles et les remèdes que les donateurs apportent, et il propose des solutions envisageables.

On ne tient pas suffisamment compte des besoins

Les États fragiles font face à des situations volatiles qui peuvent se dégrader très vite. Ils doivent d'urgence obtenir des gains rapides pour redonner confiance à leurs citoyens. La communauté internationale doit saisir toutes les occasions pour créer une dynamique en faveur des réformateurs et s'accorder dans chaque pays sur le calendrier et l'échelonnement de l'aide. Toutefois, pour diverses raisons, les programmes d'aide ne sont pas vraiment conçus pour assister les États fragiles. En particulier, les institutions financières internationales (IFI) ont elles-mêmes créé des obstacles qui empêchent une action rapide.

Le premier concerne les arriérés des pays. Pendant les crises, la plupart des États fragiles accumulent des arriérés envers des institutions comme la Banque mondiale et le FMI. Les règles des IFI leur imposent de cesser de prêter aux pays qui ont des arriérés de paiements, ce qui paralyse les prêteurs internationaux quand une crise rend l'aide nécessaire.

Le deuxième obstacle tient aux conditions que les pays doivent remplir pour restaurer des relations saines avec le FMI. En effet, le rétablissement de relations normales avec cette institution et la constitution d'antécédents positifs en matière de remboursement jouent un rôle essentiel parce qu'ils permettent aux autres donateurs de reprendre leur aide. Toutefois, les États fragiles éprouvent souvent des difficultés pour respecter les conditions du FMI, qui peuvent dans bien des cas leur poser des problèmes à court terme, même si le FMI peut faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre des programmes en prenant en compte le manque de capacités institutionnelles et le temps nécessaire à la réalisation de réformes de structure.

Le troisième obstacle tient aux critères d'admissibilité, qui varient selon qu'il s'agit d'allègement de la dette ou de prêts du FMI. Les allègements de dette successifs consentis aux pays à faible revenu ont donné lieu à une situation embarrassante :

comment expliquer à ces pays qu'ils ont droit à l'annulation de toutes leurs dettes multilatérales mais que les arriérés accumulés au titre de ces mêmes dettes les empêchent de se redresser grâce à un programme soutenu par le FMI et de se qualifier pour l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés?

Nos partenaires africains sont aussi très attachés au principe de l'égalité de traitement et sont parfois perplexes, comme nous, devant les politiques de prêt du FMI, qui ne semblent pas suffisamment harmonisées (en ce qui concerne par exemple les critères d'admissibilité, l'accès au financement et le seuil de déclenchement des décaissements). À cet égard, il serait très utile de mener un réexamen approfondi du soutien apporté par le FMI aux pays sortant d'un conflit et aux États fragiles, en se fondant par exemple sur une enquête du Bureau indépendant d'évaluation du FMI.

Enfin, les études menées montrent clairement que les flux financiers extérieurs vers les États fragiles sont généralement plus faibles et plus volatils que ceux qui vont aux autres pays à faible revenu. En effet, par définition, les instruments que les donateurs utilisent pour mesurer les résultats, comme l'Évaluation de la politique et des institutions nationales employée pour tous les pays empruntant à la Banque mondiale et à son organe concessionnel, l'Association internationale de développement (AID), pénalisent généralement les États fragiles. La réaction habituelle des donateurs devant la persistance de mauvais résultats dans leur portefeuille de pays consiste à diminuer leurs prêts, ce qui crée un cercle vicieux : la médiocrité de la gouvernance et le faible taux de décaissement finissent par réduire le soutien financier et aggraver les résultats. Autre complication, les donateurs diminuent généralement leur soutien aux États fragiles (comme dans le cas de Haïti) au moment où le pays a un besoin urgent de financement pour assurer ses dépenses courantes.

Les donateurs modifient leurs politiques

Face à ces problèmes urgents, les donateurs s'emploient à alléger leurs restrictions et à édifier un cadre multilatéral pour aider les États fragiles. Beaucoup de questions restent à régler en raison des limites du financement et des contraintes opérationnelles, notamment l'absence de coordination entre donateurs, mais plusieurs mesures ont déjà été prises pour élaborer un cadre global.

L'Assistance d'urgence post-conflit lancée par le FMI en 1995 est fréquemment utilisée. On peut en effet la mettre en œuvre plus rapidement que les prêts habituels du FMI. Elle est utile aussi parce que, pour pouvoir y prétendre, les pays sont seulement tenus de rembourser leurs arriérés envers le Fonds. Toutefois, les conditions financières du FMI, notamment la durée relativement courte, donc le caractère relativement peu concessionnel, des concours limitent quelque peu l'utilité de ce mécanisme vu l'ampleur des besoins.

La Banque mondiale a créé le «Fonds d'aide aux pays sortant d'un conflit» et le «Fonds LICUS» afin d'accorder un financement spécifique pour le travail analytique et l'assistance technique, en particulier dans le domaine social, même pour les pays qui ont des arriérés. On utilise de plus en plus aussi un mécanisme de l'AID pour fournir des ressources supplémentaires, même si les résultats ne sont pas satisfaisants.

La Banque africaine de développement, avec un soutien important de la France, a créé en 2004 un mécanisme pour le règlement des arriérés des pays qui se remettent d'un conflit.



Cette démarche a réussi pour des pays comme le Burundi et la République du Congo, qui sont fortement soutenus par des donateurs bilatéraux. Toutefois, des difficultés subsistent pour les oubliés de l'aide.

Une commission de consolidation de la paix a été créée par l'ONU, qui regroupe des IFI et d'autres institutions, comme les organisations régionales et les principaux donateurs. Son rôle consiste à aider les pays à passer du conflit à la consolidation de la paix, notamment en mobilisant et en coordonnant les efforts de la communauté internationale. Il faut travailler

davantage pour traduire cette démarche en actes.

L'Union européenne (UE) a aussi élargi l'éventail de ses activités pour y inclure l'aide dans les domaines de la politique et de la sécurité, ainsi que dans le financement continu du développement. La Commission européenne doit encore rationaliser et renforcer ses mécanismes pour progresser suffisamment dans la mise en œuvre de l'aide aux États fragiles, notamment dans l'élaboration d'une démarche régionale.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE travaille depuis 1995 à l'amélioration de son assistance aux États fragiles. Le CAD a élaboré des lignes directrices et il mène une évaluation de la façon dont les problèmes des États fragiles — prévention des conflits, consolidation de la paix et réforme des systèmes de sécurité — sont traités et intégrés dans les programmes généraux de développement.

La zone du franc CFA a créé un groupe de travail afin d'étudier des solutions innovantes pour les États fragiles après une réunion de ministres africains et français en septembre 2006 à Paris.

Avant d'aller plus loin, cependant, il pourrait être utile d'amener les donateurs à s'accorder sur la définition du terme «État fragile» et à approfondir leur dialogue afin de faire en sorte qu'ils s'entendent sur les lignes directrices à adopter. La Banque mondiale a récemment proposé de distinguer quatre composantes dans la description des États fragiles : crise prolongée, situation d'après-conflit et transition politique, réforme graduelle, dégradation de la gouvernance. Comme le fait d'étiqueter un pays comme fragile peut constituer un point sensible, il semble plus indiqué de se concentrer sur le degré de fragilité, à la fois pour identifier les problèmes et pour montrer que la situation est temporaire et que l'on peut y remédier. La France, en tant que donateur bilatéral, a déjà adapté sa doctrine pour aider les États fragiles et elle est désormais en mesure d'accorder un soutien budgétaire préaffecté aux pays sortant d'un conflit dès qu'ils reçoivent des décaissements du FMI. Cette aide peut être utilisée pour réduire les arriérés multilatéraux et permettre aux autres partenaires de reprendre leur aide. En 2004, la France a également allégé les procédures de l'Agence française de développement pour qu'elle accorde des dons même aux pays qui lui doivent des arriérés.

Les solutions existent

Pourtant, il reste beaucoup à faire pour appuyer les efforts des pays et fournir les incitations appropriées. En particulier, les éléments suivants pourraient jouer un grand rôle.

Conditionnalité du FMI. Les discussions sur la création d'un mécanisme d'aide doté de conditions plus souples et d'une composante de renforcement des capacités plus importante devraient recentrer la conditionnalité sur quelques objectifs, concernant surtout les résultats budgétaires et la gestion finan-

cière publique. La question de l'accès à ce nouveau mécanisme (qui ne doit pas être trop restreint), du taux d'intérêt (pas trop élevé) et de la période de remboursement (pas trop courte) doit aussi être examinée ainsi que celle d'une approche plus souple en matière de repères. Comme dans les programmes de l'UE, on pourrait aussi envisager d'utiliser une tranche incitative flexible pour lancer le dialogue sur les politiques avec le gouvernement. Le FMI est déjà très présent dans les pays sortant d'un conflit et son rôle de coordination de l'assistance technique des donateurs doit être renforcé dans ses domaines de compétence.

Instruments de financement. La Banque mondiale (et les banques régionales) pourraient aussi, dans des cas particuliers, être autorisées à accorder des dons aux pays en situation d'arriérés, sans négliger le problème de l'aléa moral. Ces dons pourraient être financés par des allocations nettes de revenu et préaffectés à des dépenses spécifiques, par exemple les programmes qui appuient le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des milices, ou ceux qui soutiennent la croissance. Un instrument de stabilisation, qui devrait être mis au point en 2007, permettra à l'UE de faire face aux crises politiques. La portée de cet instrument doit être aussi large que possible et les gouvernements doivent veiller à ce que ces procédures permettent des décaissements rapides. Ensuite, la communauté financière doit reconnaître de façon claire que le soutien budgétaire, ou les fonds préaffectés, peuvent être utiles, en réduisant les coûts de transaction et en facilitant la mise en œuvre des politiques, surtout dans les premières étapes suivant la fin d'un conflit quand les gouvernements sont les plus fragiles et ont besoin d'aide pour faire face à quantité de dépenses diverses.

Allègement de la dette. On pourrait envisager un lien plus flexible entre le Club de Paris et les programmes du FMI pour les pays sortant d'un conflit afin de donner plus rapidement aux autorités la possibilité d'obtenir un allègement de la dette. Nous pourrions proposer par exemple que même avant qu'un accord avec le FMI sur une tranche supérieure de crédit soit approuvé, le FMI puisse différer le remboursement des arriérés du pays, soit totalement (arriérés et paiements échus), soit partiellement (si la capacité financière du pays lui permet d'assurer les paiements échus), sans aucun élément concessionnel. Ce report s'appliquerait seulement aux versements dus sur une période limitée. De cette façon, le pays débiteur rétablirait des relations normales avec le Club de Paris, mais ses obligations au titre du service de sa dette seraient réduites, ce qui lui permettrait de rétablir de bons antécédents. Sur la base de ces antécédents, les créanciers s'attaqueraient au problème des arriérés accumulés dès qu'un accord, pas nécessairement de type classique, aurait été signé avec le FMI. C'est cette solution qui a été choisie pour l'Iraq, dont les créanciers lui ont accordé un traitement initial de la dette dans le cadre d'un programme d'après-conflit, les phases suivantes de l'accord étant subordonnées à la mise en œuvre satisfaisante par l'Iraq d'un programme de type classique.

Coordination des donateurs. Le renforcement de la coordination entre tous les acteurs, y compris le FMI, doit être prioritaire dans les États fragiles. Tous les donateurs concernés, en partenariat avec les pays, doivent s'accorder sur des évaluations et des stratégies élaborées en commun. Le partage des risques, qui pourrait prendre la forme d'un fonds fiduciaire, devrait rassurer les donateurs bilatéraux qui hésitent à s'engager.

Dimension régionale de la crise. Les donateurs doivent inclure dans leurs calculs la possibilité qu'une crise dans un État d'Afrique ne contamine ses voisins. Ils doivent reconnaître la contribution essentielle de ces pays, qui compensent souvent le manque de

financements extérieurs pendant les premiers stades des crises. Conformément aux principes du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), et dans le but de favoriser l'intégration régionale, on pourrait envisager la création d'un fonds africain pour les pays sortant d'un conflit, géré par la Banque africaine de développement et des organismes sous-régionaux. Il aurait pour objectifs de canaliser les financements et de faire participer les pays voisins à la résolution ou à la prévention des crises. Il pourrait aussi être utilisé pour traiter les problèmes qui concernent plusieurs pays, comme l'impact de la présence de réfugiés.

Renforcement des capacités. Il faut donner clairement la priorité au renforcement des États au lieu d'insister sur une délimitation excessive des programmes et des projets, qui absorbe ou détourne les capacités du pays (comme on l'a vu en Afghanistan). Il est essentiel de renforcer les institutions nationales et locales et de rétablir la prestation des services de base (en consolidant non seulement les institutions mais aussi les capacités de la société civile, ainsi que les organes de surveillance et de contrôle, pour garantir que la fourniture des services sera efficiente et axée sur la demande). Il faut donc que l'action dépasse le cadre de l'assistance technique extérieure. D'abord, il faudrait évaluer systématiquement les capacités nationales (dans le pays pour les secteurs public et privé, au niveau régional et international, pour savoir par exemple comment on peut mobiliser la diaspora). Ensuite, l'expérience pratique montre que la coordination de l'assistance technique et de la formation assurées par les donateurs et le principe de l'internalisation sont essentiels au renforcement des capacités. La mise en commun de l'assistance doit être envisagée dans les États fragiles, en partant d'une évaluation détaillée des besoins dans les domaines essentiels, y compris les stratégies à court, moyen et long terme. Du côté des partenaires, il faut faire en sorte que les principaux ministères cautionnent la stratégie et soient à même de suivre les résultats.

Il faut être plus réaliste

Globalement, compte tenu de l'urgence et de la spécificité des besoins des États fragiles, le cadre qui a été créé par les donateurs pour les soutenir est à la fois trop lent et insuffisamment détaillé. Dans une certaine mesure, l'accent mis par les IFI et les donateurs sur le paiement des arriérés comme élément clé de l'établissement de bons antécédents est de plus en plus en contradiction avec la nécessité de raccourcir le temps nécessaire à la création de ces antécédents. En outre, les donateurs eux-mêmes ont intérêt à venir rapidement en aide à ces pays. En effet, dans bien des cas, plus l'assistance offerte aux pays sortant d'un conflit a été rapide et importante, plus elle a été globalement efficiente et peu coûteuse.

En résumé, on a parfois l'impression que les États fragiles ont été exclus du Consensus de Monterrey et de ses conséquences. L'accent mis par la communauté internationale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, l'harmonisation et l'alignement des initiatives de développement, l'introduction de systèmes d'attribution fondés sur les résultats et les instruments d'aide de la communauté internationale, même s'ils conviennent dans beaucoup de situations, ne semblent pas adaptés pour aider les pays les plus vulnérables du monde. Il est temps d'adopter une attitude plus réaliste pour aider les États fragiles à panser leurs plaies. ■

Ambroise Fayolle est Sous-Directeur chargé des affaires multilatérales, du commerce et des politiques de développement à la Direction générale du Trésor français.