

# Perdre les mauvaises habitudes :

## La Banque mondiale et le FMI attachent encore des conditions de politique économique à leur aide

Malgré les nombreuses promesses de réforme, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) continuent à utiliser leur aide pour contraindre les pays en développement à appliquer des politiques économiques inappropriées, avec l'accord tacite des gouvernements des pays riches. Ces conditions de politique économique compromettent l'élaboration de politiques nationales, retardent le déboursement de l'aide et n'ont souvent aucun impact positif sur les populations pauvres. Si le monde a pour ambition d'éradiquer la pauvreté, cette pratique doit cesser impérativement. La transparence des dépenses et la réduction de la pauvreté sont les seules conditions devant être rattachées à l'aide, rien d'autre.

## Résumé

Pour éradiquer la pauvreté, les gouvernements des pays pauvres doivent établir des stratégies de lutte contre la pauvreté. Ces plans doivent être soutenus par l'aide des pays riches.

Bien entendu, cette aide doit être fournie sous certaines conditions. Les pays riches ont le droit de demander que leur aide soit dépensée de manière transparente. Tout comme les citoyens des pays pauvres ont le droit d'exiger que cette aide soit utilisée pour lutter contre la pauvreté.

En revanche, les pays riches ne sauraient utiliser leur aide pour imposer aux pays pauvres des réformes de politique économique, telles que la privatisation et la libéralisation. C'est pourtant ce que la Banque mondiale et le FMI continuent de faire, avec le soutien tacite des principaux pays actionnaires. Les conditionnalités de politique économique nuisent à l'efficacité de l'aide, entravent la prise de décision nationale, pourtant essentielle à la réussite du développement, et peuvent entraîner des arrêts brutaux ou des afflux imprévisibles de financements. Au final, ces conditions peuvent contraindre les pays pauvres à appliquer des politiques basées sur des dogmes et une idéologie plutôt que sur des éléments concrets.

Lors des cinq dernières années, au niveau international, la conviction que les conditionnalités de politique économique ne fonctionnent pas se renforce. « *La conditionnalité politique ... est une violation de la souveraineté et est totalement inefficace* » relève ainsi la Commission pour l'Afrique en 2005. La Commission européenne et les gouvernements britannique et norvégien ont, de leur côté, réformé leurs politiques d'aide au développement pour mettre fin aux conditions de privatisation et de libéralisation.

Même la Banque mondiale et le FMI, principaux artisans et promoteurs des conditionnalités de politique économique, ont accepté d'encadrer leur utilisation et de s'assurer au préalable du respect de deux mesures. Dans un premier temps, le pays doit « s'approprier » les conditions de politique économique, ensuite, ces dernières doivent reposer sur une analyse d'impact ex ante sur les populations pauvres.

Cependant, les faits constatés jusqu'à présent montrent que la Banque mondiale et le FMI n'ont pas perdu leurs mauvaises habitudes. Un récent rapport d'évaluation de la Banque mondiale portant sur les progrès réalisés pour réformer ses propres conditionnalités relève qu'en 2006, une condition politique sur quatre demandée par l'organisation concerne des réformes économiques. En 2006, le gouvernement norvégien a mené une étude sur la conditionnalité du FMI, qui révèle que 26 pays pauvres sur 40 ont toujours des conditions de privatisation et libéralisation attachées à leurs prêts. L'avènement des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté a certes permis en tant soit peu d'améliorer la prise en main des réformes par les pays eux-mêmes. Mais, quand la Banque mondiale a interrogé à ce sujet des représentants gouvernementaux des pays pauvres, en 2005, 50 pour cent affirmaient toujours que « *la Banque avait introduit des éléments qui ne faisaient pas partie du programme élaboré par le pays* ». Pour finir, ces deux

institutions n'évaluent pas systématiquement l'impact des réformes de politique économique sur les populations pauvres.

Ce document montre à quel point de telles conditionnalités sont préjudiciables pour un pays. Il examine la situation du Mali, où loin de mener à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, des conditionnalités ont entraîné une forte augmentation des prix de l'électricité et ont actuellement des conséquences négatives sur les planteurs de coton, retardent le déboursement de l'aide et, au final, portent atteinte à la capacité du Mali à définir ses propres politiques.

La Banque mondiale et le FMI ont assorti leur aide budgétaire de conditions portant sur la privatisation de l'électricité et sur la libéralisation et la privatisation du secteur du coton. A ce jour, la privatisation du coton demeure une condition attachée à leurs prêts.

En 2005, le Président Amadou Toumani Touré de la République du Mali, fit la remarque suivante lors d'un discours d'ouverture d'un Forum de coopération au développement à Washington : « *Un véritable partenariat suppose l'autonomie des pays bénéficiaires lorsqu'ils demandent une aide et déterminent leurs objectifs ... Souvent, des programmes nous sont imposés en nous faisant croire qu'il s'agit des nôtres... Des personnes n'ayant jamais vu la moindre boule coton viennent nous donner des leçons sur le coton... Personne ne peut respecter les conditions exigées par certains bailleurs de fonds. Elles sont tellement compliquées qu'eux-mêmes éprouvent des difficultés à nous les faire comprendre. Ce n'est pas un partenariat. C'est une relation de maître à élève.* »

Le Mali est un pays extrêmement pauvre et n'est pas aidé en conséquence. Quatre-vingt-dix pour cent de la population malienne vit avec moins de deux dollars par jour, le taux le plus élevé au monde, pourtant le montant de l'aide perçue par habitant est moitié moins élevée que l'aide fournie au Sénégal, pourtant moins pauvre. En dépit de cette situation, la Banque mondiale a délibérément suspendu une aide supplémentaire au gouvernement malien au motif que celui-ci n'a pas privatisé son industrie cotonnière. Le Mali pourrait actuellement recevoir au moins 54 millions d'Euros supplémentaires. Cet argent pourrait être utilisé pour payer les salaires de 5 000 enseignants pendant les dix années à venir, dans un pays où seulement 17 pour cent des femmes entre 15 et 24 ans savent lire et écrire.

Dans le meilleur des cas, ces conditions n'ont rien apporté aux populations pauvres et dans le pire scénario, elles ont eu sur elles des conséquences désastreuses. La privatisation de la compagnie d'électricité du Mali n'a entraîné qu'un élargissement marginal des zones desservies, alors que les prix se sont envolés. La libéralisation du secteur du coton expose directement les planteurs maliens à un marché mondial tronqué. Les cours du coton sont en effet aspirés vers le bas par les gigantesques subventions que les pays riches distribuent à leurs propres agriculteurs. Résultat : les trois millions de maliens dépendant du coton ont constaté une baisse de 20 pour cent de son prix en 2005. D'après une étude confidentielle de la Banque mondiale, consultée par Oxfam International, ce phénomène devrait augmenter la pauvreté de 4,6 pour cent à travers le pays.

Les bailleurs de fonds doivent cesser d'attacher des conditions de politique économique à leur aide. Ils peuvent demander, sous la forme de conditions

associées à leur aide, une transparence financière et des résultats basés sur des objectifs généraux de réduction de la pauvreté déterminés conjointement avec le pays bénéficiaire, mais rien de plus. Attacher à l'aide des objectifs généraux de réduction de la pauvreté ou, en d'autres termes, une *conditionnalité fondée sur les résultats*, empêcherait les donateurs d'imposer des politiques spécifiques et d'intervenir inutilement dans les affaires internes des pays en développement.

En outre, les progrès réalisés par un gouvernement seraient évalués en fonction des résultats obtenus sur le terrain et les politiques pourraient être modifiées rapidement en tenant compte des résultats positifs. Enfin, une élaboration et un suivi transparents des conditions fondées sur les résultats impliquent que les parlementaires et les citoyens du pays bénéficiaire aient plus facilement la capacité de demander eux-mêmes des comptes à leur gouvernement.

## Recommandations

### La Banque mondiale

La Banque mondiale doit :

- Cesser d'attacher des conditions de politique économique à son aide (conditionnalités contraignantes et critères d'évaluation) ;
- Passer à une conditionnalité fondée sur les résultats, en associant l'aide à quelques objectifs de réduction de la pauvreté établis mutuellement, en se basant sur les objectifs du Millénaire pour le développement ou les objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté ;
- S'assurer que toutes les stratégies-pays relèvent de l'agenda des gouvernements bénéficiaires, soient rendues publiques et examinent un large éventail d'options politiques possibles, chacune évaluée en fonction de son impact sur la pauvreté.

### Le FMI

Le FMI doit :

- Dans les pays où la stabilité macro-économique pose problème, limiter ses objectifs liés au déficit fiscal, à la masse salariale sectorielle et à l'inflation au minimum et s'assurer qu'ils sont appuyés par une analyse indépendante et qu'une large majorité des parties prenantes convient qu'il s'agit de la meilleure option pour réduire la pauvreté. L'analyse doit être articulée autour de différents scénarios économiques et mentionner les volumes d'aide nécessaires et l'importance d'accroître la prévisibilité de l'aide.

## **Les bailleurs de fonds**

Les donateurs doivent :

- Investir au moins 50 pour cent de leur aide dans une aide budgétaire et sectorielle prévisible à long terme (cinq ans et plus) ;
- Passer à l'utilisation d'une conditionnalité fondée sur les résultats, en associant l'aide à quelques objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté convenus mutuellement ou aux objectifs du Millénaire pour le développement ;
- S'assurer que l'aide et les annulations de dette sont déliées des programmes du FMI et de la Banque mondiale et qu'elles reposent plutôt sur l'application d'objectifs de lutte contre la pauvreté convenus mutuellement et coordonnés entre les principaux donateurs ;
- Aider les gouvernements du Sud à développer leur propre capacité à identifier différentes options de réforme politique.

## **Les gouvernements des pays en développement**

Les gouvernements des pays en développement doivent :

- Assurer des processus transparents et responsables concernant le budget et les dépenses en faisant participer également les parlements et la société civile dans toutes les prises de décisions nationales et la détermination des objectifs de réduction de la pauvreté ;
- Renforcer leurs capacités d'analyse statistique sur la pauvreté et d'évaluation d'impact sur les populations pauvres des différentes options de politique économique.

## **Des conditionnalités : pour quoi faire ?**

### **Une aide plus abondante et plus efficace**

Si le monde a pour ambition d'éradiquer la pauvreté, les gouvernements des pays pauvres doivent établir des stratégies de lutte contre la pauvreté, en consultation avec leurs citoyens. Ces plans doivent comporter des objectifs clairs, tels que la scolarisation de tous les enfants ou l'élimination des frais liés aux soins de santé primaires.

La principale source de financement de ces plans doit provenir des propres gouvernements des pays pauvres eux-mêmes. Par exemple, au Ghana, 85 pour cent des dépenses de santé sont financées par les ressources propres du pays.<sup>1</sup> Cependant, les pays les plus pauvres au monde ne sont pas en mesure de financer eux-mêmes les plans de lutte contre la pauvreté. Ils ont besoin de recevoir une aide des pays riches, sous la forme d'un engagement durable via l'aide financière et les annulations des dettes.

Etant donné l'étendue des besoins et sous la pression des campagnes de la société civile du monde entier, les dirigeants des pays riches se sont engagés en 2005 à augmenter considérablement la qualité et la quantité de l'aide au développement. L'Union européenne a été parmi les premiers à accepter d'augmenter significativement son aide : (29 milliards d'Euros par an d'ici à 2010) et sa qualité.<sup>2</sup> Bien que, par exemple, ces engagements soient insuffisants pour envoyer les 100 millions d'enfants actuellement non scolarisés à l'école ou pour rémunérer les 3,8 millions de professionnels de la santé manquants, leur déboursement pourrait déjà transformer la vie de millions de personnes.

### **Certaines conditions de politique économique nuisent au développement**

Lorsque l'aide et les allègements de dette viennent en contrepartie d'exigences, où conditionnalités, inadaptées, leur utilité peut être sérieusement compromise. Il est néanmoins évident que cette aide ne saurait être fournie sans aucune conditions. Les pays donateurs ont le droit de demander que leur argent soit dépensé de manière transparente et d'effectuer un suivi. Après tout, ils dépensent les impôts de leurs contribuables. De leur côté, les populations démunies du monde entier, ils ont le droit d'exiger que l'aide soit utilisée pour contribuer à l'éradication de la pauvreté.

En revanche, les pays donateurs ne sauraient utiliser leur aide ou allègement des dettes pour imposer des politiques économiques aux pays pauvres. Trois raisons à cela.

Premièrement, il est clair que les pays parviendront à se développer seulement si leurs gouvernements assument l'entière responsabilité de l'élaboration de leurs stratégies, sous le regard de leurs citoyens. Comme le reconnaît la Conférence des Nations unies sur le Financement du développement : « *chaque pays est d'abord responsable de son propre développement économique et social, on ne saurait trop souligner le rôle des politiques nationales et des stratégies de développement* ». <sup>3</sup> Dans le jargon du développement, il s'agit de « *l'appropriation* » ; les politiques doivent être prises en main par les gouvernements des pays pauvres et non imposées par les bailleurs de fonds. La Commission pour l'Afrique a conclu à ce sujet en 2005, « *L'histoire montre que le développement ne peut pas fonctionner et ne fonctionne pas si les politiques sont formulées et imposées de l'extérieur* ». <sup>4</sup>

Le second problème majeur posé les conditionnalités de politique économique liées à l'aide est qu'elles peuvent entraîner des arrêts brutaux ou des afflux imprévisibles de financements. Ceci s'explique par le fait que les pays donateurs suspendent parfois, voire annulent dans certains cas, les apports d'aide quand un pays n'applique pas une condition, la privatisation d'une industrie par exemple. Pour s'attaquer à la pauvreté, les pays ont besoin de préparer des plans sur plusieurs années et à cet effet, ils doivent recevoir l'assurance de financements prévisibles à long terme. Si l'aide est utilisée, par exemple, pour fournir un traitement antirétroviral aux personnes séropositives, ce traitement doit être poursuivi et ne peut pas être suspendu ou retardé. Il en est de même pour le versement des salaires des professionnels de santé et des enseignants. Une aide imprévisible, retardée à cause des conditions de politique économique qui lui sont attachées, est donc lourde de conséquence pour les populations les plus démunies.

En 2003, le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA), forum de donateurs pour les agences de développement travaillant dans les pays africains à faibles revenus, a effectué une enquête auprès des donateurs et gouvernements de 18 pays africains. L'enquête a révélé que 48 pour cent des décaissements retardés ou annulés étaient dus à des conditions politiques non satisfaites. <sup>5</sup> Une autre étude récente des pays éligibles à des annulations de dettes montre que l'une des principales causes de retard de ces annulations dans les pays bénéficiaires est l'incapacité de remplir les conditions de la Banque mondiale et du FMI. L'étude souligne que le problème ne réside pas dans l'incapacité des pays pauvres à remplir les conditions liées à une augmentation des dépenses sociales, mais qu'il est plutôt dû à une

incapacité à appliquer les conditions de politique économique, comme la privatisation.<sup>6</sup>

Le troisième problème posé par les conditions de politique économique liées à l'aide est que les pays pauvres doivent appliquer des politiques souvent basées sur des dogmes et une idéologie et non sur les résultats de recherches d'horizons différents. Les bailleurs de fonds ont tendance à suivre une voie unique pour la réforme économique des pays en développement. D'après le fameux « Consensus de Washington », les donateurs prescrivent souvent un encadrement strict des dépenses publiques, qui affecte, par exemple, la capacité des pays à recruter le personnel infirmier, tout en encourageant les gouvernements à libéraliser le commerce et à réduire le rôle de l'état dans les affaires économiques, principalement par le biais de la privatisation des entreprises publiques.

Ces politiques sont appropriées dans certains cas. La libéralisation commerciale de certains secteurs peut être bénéfique pour un pays donné. Elle peut, par exemple, lui permettre d'importer des ressources agricoles essentielles moins chères, notamment les fertilisants. De même, la privatisation des services non essentiels, comme les assurances, peut parfois s'avérer une mesure positive. Dans d'autres cas, la politique appropriée consiste à protéger les marchés ou à laisser une entreprise dans le giron l'état. Quoi qu'il en soit, il est clair que les réponses apportées à un contexte national spécifique et aux besoins des populations ne peut être entreprise qu'au niveau national, et non par la Banque mondiale ou le FMI à Washington. La fourniture d'aides et d'allègements de dettes en contrepartie de réformes économiques prêtes-à-appliquer est désormais largement contestée. En fait, de nombreuses études ont montré que, loin de lutter efficacement à la lutte contre la pauvreté, elle entraînait, au contraire, une augmentation de celle-ci.<sup>7</sup>

C'est pour ces trois raisons que, lors des cinq dernières années, la conviction que les conditionnalités de politique économique ne fonctionnent pas se renforce au sein de la communauté internationale. « *La conditionnalité politique ... est une violation de la souveraineté et est totalement inefficace* »<sup>8</sup> relève la Commission pour l'Afrique en 2005. La même année, les dirigeants du G8 annonçaient : « *C'est aux pays en développement eux-mêmes ... de décider, planifier et d'organiser leurs politiques économiques* ».<sup>9</sup> De leur côté, la Commission européenne et les gouvernements britannique et norvégien ont reconnu les effets néfastes de la conditionnalité de politique économique et ont réformé leurs programmes de coopérations pour mettre fin aux conditions de privatisation et de libéralisation.



## La conditionnalité est toujours un problème

Malgré ce consensus grandissant, l'aide et les allègements de dettes sont toujours liés à des réformes de politique économique. Les principaux coupables sont la Banque mondiale et le FMI, qui continuent à utiliser l'aide pour imposer des politiques économiques inappropriées aux pays en développement. Étant donné l'importance des volumes d'aide fournis par la Banque mondiale, leurs conditions ont un impact considérable. En outre, presque tous les autres donateurs de pays riches (les gouvernements français et britannique entre autres) exigent le respect d'un programme du FMI et de ses conditions pour déboursier leur aide budgétaire bilatérale. Cette aide est également souvent attachée aux conditionnalités élaborées par la Banque mondiale.

## La Banque mondiale et le FMI : les « hypermarchés » du développement international

La Banque mondiale est principal bailleur de fonds du développement à long terme des pays pauvres. L'année dernière, son organisme de prêt concessionnel, l'Association internationale de développement, a fourni une aide de 6,6 milliards d'Euros aux pays en développement. Ce montant représente un dixième du total de l'aide mondiale. L'aide de la Banque mondiale se présente essentiellement sous la forme de prêts à faibles taux d'intérêt, mais également de dons. Non seulement la Banque mondiale fournit des volumes d'aide importants, mais elle domine également la recherche et l'analyse en matière de politiques de développement international. La Banque est surnommée le « Walmart » de la coopération, en référence au géant des hypermarchés américains, à cause de l'influence incomparable qu'elle exerce sur les questions de développement international.<sup>10</sup>

En revanche, le FMI n'est pas historiquement une institution de développement. À l'origine, il est chargé d'assurer une surveillance économique mondiale et de fournir des prêts à court terme uniquement aux pays traversant une crise de la balance des paiements ou des chocs exogènes (chocs causés par des forces ou facteurs externes). Néanmoins, depuis 1980, le FMI est présent en permanence dans bon nombre de pays en développement et s'est rapproché de la Banque mondiale pour imposer un ensemble de politiques économiques aux pays pauvres. Cette présence du FMI dans les pays en développement s'explique en partie par le fait que presque tous les bailleurs bilatéraux et multilatéraux (y compris la

Banque mondiale) basent leurs aides et les allègements de dettes sur un programme du FMI. En raison de ce rôle, les conditionnalités de politique économique que le FMI attache à ses prêts sont extrêmement contraignantes. Si un pays pauvre ne remplit pas les conditions du FMI, il risque non seulement de perdre les fonds du FMI, mais également les financements des autres bailleurs.

## Historique des conditionnalités de la Banque mondiale et du FMI

La Banque mondiale et le FMI ont été les premiers artisans et promoteurs des conditionnalités de politique économique, avec l'introduction des « prêts d'ajustement structurel » dans les années 80.<sup>11</sup> Ces prêts, qui allaient gonfler directement les budgets gouvernementaux, étaient destinés non seulement à redresser la balance des paiements des pays récipiendaires, mais aussi à jeter les bases d'une croissance soutenue.<sup>12</sup> A cet effet, les prêts ont été conditionnés aux réformes économiques du consensus de Washington, qui constituaient, selon les deux institutions, la solution unique pour la croissance économique des pays en développement. Les pays bénéficiaires devaient appliquer ces réformes pour recevoir des fonds. Initialement conçu comme un instrument à court-terme, les prêts d'ajustement structurel et leur corollaire de conditionnalités de politique économique sont restés en place pendant plus de vingt ans et, selon les dires de la Banque mondiale, sont devenus « *un instrument de développement important pour soutenir les réformes sociales, structurelles et sectorielles à moyen terme* ». <sup>13</sup>

Pourtant, loin d'apporter la croissance dans les pays en développement, les programmes d'ajustement structurel ont véritablement aggravé la pauvreté dans de nombreux cas, en faisant monter le chômage, baisser les salaires et relever le coût des services de base.

Dans sa propre évaluation des prêts à l'ajustement structurel, le FMI admet que l'impact sur la croissance est à peine perceptible.<sup>14</sup> La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a également effectué une évaluation des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, qui révèle que la proportion de la population vivant avec moins d'un dollar par jour a augmenté peu après l'adoption des programmes. Ce fut le cas y compris pour les pays considérés comme les meilleurs élèves du consensus de Washington par la Banque mondiale.<sup>15</sup>

**Tableau 1 : L'impact économique et les effets sur la pauvreté des programmes d'ajustement structurel du FMI (FAS/FASR) avant et après dans les PMA**

	3 ans avant	1 à 3 ans après	3 à 6 ans après
PIB par personne (%)	-1,4	0,5	-1,4
% de population vivant avec moins de 1 \$ par jour (PPP 1985)	51,3	52	53,3
% de population vivant avec moins de 2 \$ par jour (PPP 1985)	83,1	83,7	84,1

Source : CNUCED (2002) « Rapport sur les pays les moins avancés, Echapper au piège de la pauvreté »

Les critiques les plus virulentes à l'égard des prêts à l'ajustement structurel sont sans doute venues de la société civile des pays en développement. Les coûts sociaux de l'ajustement structurel ont été analysés dans une évaluation de l'ajustement structurel effectuée par des organisations de la société civile, en 2002. Cette étude relève que « *La pauvreté et les inégalités sont désormais beaucoup plus fortes et omniprésentes qu'il y a 20 ans, la richesse est plus largement concentrée et les opportunités pour s'en sortir se font beaucoup plus rares pour les nombreuses personnes laissées pour compte par l'ajustement* ». <sup>16</sup>

## Réforme de la conditionnalité du FMI et de la Banque mondiale

« *Les réformes de politiques économiques ont eu des résultats mitigés [...] L'ajustement a été beaucoup plus lent, difficile et pénible que le processus prévu initialement par la Banque [...] Ce que je recherche [...] c'est une manière différente de travailler à l'avenir [...]* »

Jim Wolfensohn, Président de la Banque mondiale à l'époque, lettre adressée au Réseau de la société civile sur les prêts d'ajustement structurel, 9 avril 1996 17

En 1999, contraints d'admettre l'échec de l'ajustement structurel et soumis à la critique grandissante de la communauté internationale

vis-à-vis de leur ingérence, la Banque mondiale et le FMI ont adopté une nouvelle approche pour fournir l'aide aux pays en développement : la Stratégie pour la réduction de la pauvreté (SRP).

La méthode SRP était basée sur trois principes clés : la réduction de la pauvreté, l'appropriation nationale des réformes et l'élaboration de politiques fondées sur des faits. Reconnaissant que la croissance, bien qu'importante, ne suffit absolument pas à assurer la réduction de la pauvreté, la Banque mondiale et le FMI ont défini la réduction de la pauvreté comme l'objectif central de leurs prêts. Les pays en développement devaient être mis aux commandes, les politiques de développement devaient être formulées et réalisées de l'intérieur et non élaborées par le FMI ou la Banque mondiale. Pour finir, l'élaboration de politiques fondées sur des faits a été jugée indispensable pour s'éloigner d'une conception idéologique des programmes de développement et prendre en compte les réalités économiques, sociales et politiques nationales.

Bien que la Banque mondiale et le FMI n'aient jamais explicitement renoncé à l'utilisation des conditionnalités de politique économique, en adoptant cette nouvelle approche les deux organisations ont accepté d'encadrer leur utilisation et de s'assurer au préalable de deux mesures de sauvegarde importantes. Dans un premier temps, le pays doit donc « s'approprier » les conditions de politique économique, ensuite, ces dernières doivent reposer sur une analyse d'impact ex ante sur les populations pauvres. En 2002, deux ans après l'annonce initiale du prétendu changement de cap, le FMI a annoncé qu'il allait rationaliser les conditions attachées à ses prêts, en réponse à leur prolifération pendant les années 90.<sup>18</sup>

En 2004, la Banque mondiale lui a emboîté le pas en instaurant une nouvelle politique de conditionnalité stipulant que seules les politiques essentielles à la réussite du programme seront définies comme des conditions attachées aux prêts, et ces dernières seront élaborées à partir de cadres politiques et institutionnels approuvés par le pays.<sup>19</sup> La Banque mondiale ne fait plus référence à des réformes de politique économique spécifiques dans ses directives de prêt. Elle reconnaît elle-même en effet que les prescriptions politiques généralisées sont souvent vouées à l'échec et qu'il n'existe pas un modèle de développement unique.<sup>20</sup> La directive mentionne également l'importance des évaluations d'impact sur le social et sur la pauvreté des principales réformes envisagées avant qu'elles ne deviennent des conditions. Plus récemment, la Banque mondiale a publié de nouvelles consignes internes portant sur les conditionnalités pour assurer l'application de cette nouvelle démarche.

Pourtant, malgré ces réformes, sept ans après l'annonce de cette nouvelle approche en faveur de la réduction de la pauvreté, la Banque mondiale et le FMI n'ont guère modifié leur manière de travailler. En incluant les « critères de performances », les conditions de la Banque mondiale n'ont pas diminué depuis 2000 mais, au contraire, augmenté. Ces deux institutions attachent toujours un nombre inacceptable de conditions de politique économique à leur aide. L'appropriation nationale des conditions est inadéquate. Trop souvent, les analyses d'impact social des politiques sont superficielles, voire inexistantes.

## Les conditions sont toujours aussi nombreuses

Les analyses de la Banque mondiale relèvent une baisse considérable des conditions politiques, qui sont passées en moyenne de 32 par prêt en 1999 à 11 par prêt en 2006.<sup>21</sup> Toutefois, ces chiffres sont trompeurs car ils ne tiennent pas compte de l'augmentation considérable des critères de performances attachés à l'aide de la Banque mondiale depuis 2000. D'après les données de la Banque mondiale, les critères de performances sont passés en moyenne de huit par prêt en 2001 à 27 par prêt en 2006, soit une augmentation supérieure à 300 pour cent.<sup>22</sup> La Banque ne considère pas les critères de performances comme des conditions à part entière. Pour elle, le non-respect des critères de performances par un pays n'entraîne pas un arrêt ou une suspension des financements. La Banque mondiale considère seulement les « mesures préalables », « les décaissements par tranches » et les « mesures de déclenchement de l'aide » comme des conditions à part entière, car elles peuvent stopper l'aide si les pays bénéficiaires ne les réalisent pas.

Néanmoins, bien que les critères de performances ne soient pas aussi contraignants que de véritables conditions, ils exercent une très grande influence et à ce titre constituent une forme de conditionnalité. Avant la réalisation d'un prêt, outre les actions et autres mesures à satisfaire au préalable, le Conseil d'administration de la Banque s'assure ainsi systématiquement que la réalisation de ces critères est en bonne voie.<sup>23</sup> Les critères de performances sont d'ailleurs perçus comme des conditions par les gouvernements des pays bénéficiaires. Lors d'une enquête menée auprès d'eux, à l'initiative de la Banque mondiale, en 2005, 75 pour cent affirmaient que leur pays était obligé de respecter à la fois les mesures de déclenchement de prêts habituelles, mais également les critères de performances pour recevoir les fonds.<sup>24</sup> Si l'on tient compte des critères de performances, les conditions politiques de la Banque mondiale ont alors augmenté en moyenne de 20 par prêt en 2000 à 38 par prêt en 2006.<sup>25</sup>

Dans le cas du FMI, les conditions ont diminué considérablement à la fin des années 90, mais une nouvelle étude effectuée dans 20 pays par le Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad) montre qu'elles sont en légère progression depuis 2002.<sup>26</sup>

Les conditionnalités de politique économique ont certes été clairement réformées, entraînant une réduction des mesures préalables et de déclenchement qui déterminent les réformes de politique économique attachées aux prêts de la Banque mondiale. Néanmoins, environ un quart des conditions concerne toujours des politiques économiques spécifiques. Dans un récent rapport d'évaluation sur les conditionnalités de la Banque mondiale, un tiers des prêts (32 pour cent ou six prêts sur 19 étudiés) contenaient des conditions portant sur la privatisation, la libéralisation ou la réforme commerciale. Si l'on ajoute les critères de performances, dix prêts sur les 19 étudiés (52 pour cent) ont des conditionnalités dans l'un de ces domaines.<sup>27</sup>

Le FMI n'est guère plus performant. Une étude récemment effectuée par le gouvernement norvégien révèle que la privatisation et la libéralisation représentent toujours des éléments importants dans les prêts du FMI accordés aux pays pauvres. Sur 40 prêts accordés à ces pays en 2006, 26 étaient associés à des conditions de privatisation et libéralisation.<sup>28</sup>

## Peut-on parler « d'appropriation » nationale des politiques de développement ?

La Banque mondiale et le FMI ne se sont pas réellement empressés de vérifier si leurs conditions politiques étaient réellement acceptées par le pays. En guise d'acceptation, ces deux institutions se contentent de regarder si les politiques figurent déjà dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Reste à savoir si les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté sont une preuve suffisante d'appropriation par le pays. Bien que le développement des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ait indéniablement ouvert la voie à des politiques élaborées par le pays, la participation de la société civile et des parlementaires est souvent extrêmement faible et sporadique. Par ailleurs, comme les stratégies sont très générales, la Banque mondiale et le FMI n'ont aucune difficulté à exiger un alignement avec leurs programmes.

En outre, les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ne sont guère à l'abri de l'influence directement ou indirectement exercée par la Banque mondiale et le FMI. Les deux institutions sont régulièrement consultées par les gouvernements lors de la préparation du Document de stratégie de réduction de la pauvreté

(DSRP). De plus, elles évaluent conjointement la pertinence du DSRP servant de base à leur soutien.<sup>29</sup> Une étude de la Banque mondiale montre que 50 pour cent des gouvernements consultés au sujet des DSRP pensent que « *la Banque a introduit des éléments qui ne font pas partie du programme national* ». <sup>30</sup> Par ailleurs, 37 pour cent des personnes interrogées ont déclaré que « *les négociations avec la Banque mondiale ont énormément modifié leur programme politique d'origine* ». <sup>31</sup> Même en l'absence d'une influence directe, les stratégies sont exposées à un degré d'autocensure élevé, car elles constituent essentiellement des plans opérationnels destinés à recevoir des financements de la part des bailleurs. De ce fait, les gouvernements sont incités à leur dire ce qu'ils veulent entendre.

Enfin, les deux institutions manquent souvent à leurs engagements face à cet enjeu pour le pays récipiendaire. A titre d'exemple, l'étude effectuée par Eurodad montre que quatre pays, dont les prêts de la Banque mondiale sont attachés à des conditions de privatisation, ne mentionnent pas la nécessité de telles réformes dans leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. A l'occasion d'une évaluation de leur nouvelle méthode de prêt SRP, la Banque mondiale et le FMI ont eux-mêmes noté un manque d'initiative pour s'assurer que leurs prêts étaient bien alignés aux stratégies nationales.<sup>32</sup>

## Absence d'une analyse de la pauvreté

La Banque mondiale et le FMI se sont montrés également peu convaincants dans leur tentative d'évaluation de l'impact sur la pauvreté des conditions politiques attachées à leurs prêts. Un rapport du FMI indique que leur nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté « *n'a pas permis d'établir avec précision les liens existant à ce jour entre la croissance, l'incidence de la pauvreté et les politiques macroéconomiques au niveau d'un pays* ». <sup>33</sup> Plus que le FMI, la Banque mondiale s'est efforcée de concentrer une partie de son travail analytique sur l'étude de l'impact des réformes sur les populations pauvres. Le problème est que ce travail porte rarement sur le modèle de conditionnalité politique, comme le reconnaît la Banque mondiale elle-même : « *dans de nombreux cas, aucune relation n'est directement établie entre le travail analytique et l'impact de certaines réformes politiques* ». <sup>34</sup> En outre, la majeure partie de ce travail analytique porte plus sur la méthode d'application de nouveaux programmes que sur la politique économique qui conviendrait le mieux pour lutter contre la pauvreté. En conséquence, comme le montre une étude récente effectuée par le gouvernement norvégien : « *Les institutions financières internationales exercent une influence considérable lorsqu'elles donnent des conseils concernant les politiques, généralement, elles n'ont pas*

*élaboré d'autres politiques que celles qui préconisent la privatisation et la libéralisation ».*<sup>35</sup>

Les programmes les plus ambitieuses sont censés être soumis à une Analyse d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS). L'AIPS permet d'examiner des options politiques alternatives selon une méthode participative : les pays bénéficiaires sont censés déterminer l'agenda et participer à la conduite de l'analyse. Une étude indépendante de l'AIPS menée par plusieurs organisations non gouvernementales révèle qu'un grand nombre de ces analyses sont effectuées *après* l'application de la politique, qu'elles n'examinent pas les politiques alternatives, et dans l'ensemble, ne sont pas suffisamment prises en charge par les pays et transparentes.<sup>36</sup> En 2005, seulement dix AIPS sur plus de 100 financées par la Banque mondiale étaient disponibles publiquement sur son site internet.

## **Le cas du Mali**

Le Mali est un pays extrêmement pauvre. Il affiche le pourcentage d'habitants vivant sous le seuil de pauvreté le plus élevé au monde. Quatre-vingt-dix pour cent des maliens survivent avec moins de deux dollars par jour.<sup>37</sup> Vingt pour cent des enfants ne vivent pas plus de cinq ans<sup>38</sup> et un enfant sur huit ne sait ni lire ni écrire.<sup>39</sup>

Les difficultés auxquelles le Mali est confronté pour lutter contre la pauvreté sont gigantesques. Pourtant, le Mali a un gouvernement élu démocratiquement et qui a dressé un plan national de lutte contre la pauvreté ambitieux. Ses comptes budgétaires sont fiables et transparents par rapport à d'autres pays à bas revenus et il jouit d'une certaine stabilité macro-économique. Dans une évaluation effectuée par la Banque mondiale et le FMI, le Mali a d'ailleurs obtenu le meilleur score parmi tous les pays pauvres très endettés (PPTE) concernant la fiabilité de ses systèmes de gestion des finances publiques.<sup>40</sup>

Si l'aide était accordée sur la base des besoins, de la responsabilité financière et de la gouvernance uniquement, le Mali arriverait en tête de liste en termes d'apports d'aide. Ce n'est pas le cas. Le Mali ne reçoit pas assez d'aide. D'après les derniers chiffres publiés par le Comité d'aide au développement (CAD) faisant partie de l'OCDE, il reçoit 48 dollars par personne, alors qu'à titre comparatif, le Sénégal reçoit 100 dollars par habitant. Or, bien que les deux pays soient considérés comme démocratiques et assurent une certaine stabilité macro-économique, le Sénégal est moins pauvre et réalise un moins bon score concernant la gestion des finances publiques que le Mali.<sup>41</sup>



**Tableau 2 : Aide insuffisante : Comparaison entre les apports d'aide au Sénégal et au Mali**

	<b>Sénégal</b>	<b>Mali</b>
Population en millions*	11	13
Apports d'aide / Aide au développement nette ** en millions d'Euros 2004	798	430
Pourcentage de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour	26 %	72 %
Taux de mortalité des moins de cinq ans (pour 1 000 naissances)	137	220
Classement PNUD des indicateurs du développement humain sur 177 pays (le 177 <sup>ème</sup> étant le pays le moins développé)***	157	174
Gestion des dépenses publiques / nombre de critères du FMI remplis sur 14**** 2004	7	11

\* Banque mondiale 2006

\*\* CAD OCDE

\*\*\* PNUD, 2005, Rapport du développement humain

\*\*\*\*IDA, FMI, avril 2005, Mise à jour sur les évaluations et l'application des plans d'action visant à renforcer la capacité des PPTE pour surveiller la pauvreté et réduire les dépenses publiques

## Les conditionnalités de la Banque mondiale au Mali

Etant donné la situation décrite ci-dessus, les donateurs devraient se précipiter pour fournir de l'aide au Mali. Mais avant d'accorder ces fonds si nécessaires, la Banque mondiale et le FMI (ainsi que d'autres bailleurs de fonds) ont demandé au Mali d'appliquer un certain nombre de conditions économiques controversées sans réel rapport avec les objectifs affichés de lutte contre la pauvreté : la privatisation du réseau d'électricité, la fin des aides gouvernementales aux producteurs de cotons par le biais de la privatisation du secteur cotonnier et la libéralisation des prix du coton. Ces conditions portent directement atteinte à la capacité du pays à définir ses propres politiques, retardent les déboursements de l'aide envoyée au Mali et aggravent globalement la pauvreté au lieu d'améliorer la situation.

La privatisation de l'électricité s'est déroulée entre 1998 et 2000. A l'époque, la Banque mondiale et le FMI initiaient leurs réformes sur les modalités de prêt. Les exigences concernant la privatisation et la libéralisation des prix dans le secteur du coton ont débutées en 1998 et demeurent aujourd'hui encore une condition de financement exigée par la Banque mondiale et le FMI.

Le fait que la Banque mondiale et le FMI aient imposé des mesures, dont ils avaient déjà reconnu l'inefficacité et identifié le besoin de réformes est préoccupant, mais le fait qu'ils continuent sur leur lancée pendant de longues années encore, malgré les promesses de changements, est bien plus alarmant.

## Le cas de la privatisation de l'électricité

L'accès aux services de base, tels que l'électricité, s'il semble être une évidence dans le monde développé, est en revanche loin d'être un acquis au Mali. Moins d'un pour cent de la population rurale reçoit l'électricité. En 1998, la Banque mondiale et le FMI ont demandé la privatisation de la compagnie d'électricité malienne comme une condition permettant au Mali d'arriver au « point de décision », de l'initiative PPTE, ouvrant droit à des allègements de dette.<sup>42</sup> La compagnie d'Etat Energie du Mali (EdM) traversait alors une période financière difficile et devait effectuer des travaux d'entretien et d'extension gigantesques. Cependant, la Banque mondiale et le FMI n'ont imposé qu'une seule solution : la privatisation de la compagnie. Une loi de privatisation pour EdM a été adoptée en octobre 1998 et EdM a été privatisée en novembre 2000. L'Etat a conservé 40 pour cent des parts d'EdM et 60 pour cent sont passés dans le privé, la plus grosse part revenant à une compagnie française, la SAUR. Pourtant, en 2005, la SAUR s'est retirée du capital d'EdM à la suite de conflits avec le gouvernement et face à son incapacité à remplir les conditions du contrat. L'Etat malien a donc renationalisé la compagnie.

Cette brève période dans le privé s'est caractérisée par un certain élargissement du réseau dans les zones relativement riches, mais aucune amélioration dans la plupart du pays, particulièrement dans les zones rurales, et par des augmentations de prix considérables malgré les subventions accordées continuellement par l'Etat à la compagnie sous la forme, notamment, de dégrèvements fiscaux.

## Appropriation de la réforme ?

La privatisation de la compagnie d'électricité a eu lieu au moment où la Banque mondiale et le FMI reconsidéraient leurs modalités d'aide aux pays en développement. Bien qu'à cette époque, la Banque

mondiale et le FMI n'aient pas encore reconnu officiellement la nécessité d'une prise en main des réformes par le pays lui-même, ils avaient parfaitement conscience du problème. Malgré cela, la privatisation a été imposée en l'absence manifeste de toute volonté d'une telle réforme dans le pays. Un fait reconnu ouvertement dans une étude de la Banque mondiale effectuée en 2001 : « *les autorités maliennes étaient vivement opposées à la privatisation de la compagnie EdM* ». <sup>43</sup> Durant les négociations avec le gouvernement malien, la Banque mondiale et le FMI ont explicitement demandé « *l'élargissement du programme de privatisation à [...] la compagnie d'électricité et des eaux (EdM), ainsi qu'à l'autorité aéroportuaire (AdM)* »<sup>44</sup>.

## Impact sur la pauvreté ?

La Banque mondiale et le FMI ont imposé ces réformes, convaincus que le statut privé non seulement renforcerait l'efficacité du secteur, mais qu'il assurerait également l'élargissement du réseau électrique grâce à de nouveaux investissements. Un autre argument était qu'avec la privatisation, l'Etat malien ne serait plus obligé de financer ce secteur alors largement déficitaire. Les résultats ont été à l'opposé de ces espérances. La compagnie d'électricité privatisée n'a pas suffisamment élargi le réseau électrique dans de nouvelles zones, malgré l'obligation contractuelle d'électrifier un certain nombre de localités, en investissant 141,2 milliards de francs CFA entre 2001 et 2005. Non seulement, la compagnie n'a pas rempli ces obligations contractuelles, mais le programme d'investissement a également pris du retard.<sup>45</sup> Bien qu'une étude de l'OCDE montre que la clientèle d'la EdM est passée de 80 000 en 2000 à 131 000 en 2003, cette augmentation concerne principalement la périphérie de la capitale, Bamako, et n'a pas débouché sur un développement significatif dans de nouvelles zones. Deux ans après la privatisation, le taux de connexion au réseau électrique du Mali est resté extrêmement faible : 13 pour cent de la population.<sup>46</sup>

La privatisation a également entraîné des augmentations de prix considérables. A tel point que l'électricité malienne est devenue la plus chère de la région.<sup>47</sup> Une étude effectuée par la CAD Mali (une organisation de la société civile malienne) a examiné l'impact des augmentations de prix sur les populations pauvres et montre comment même les maliens ayant initialement les capacités de payer l'électricité (par exemple les enseignants en zone urbaine) ont été obligés d'arrêter ou de limiter d'autres consommations de base pour faire face aux augmentations de prix.<sup>48</sup>

**Encadré 1 : Impact des augmentations de prix de l'électricité au Mali**

J'habite dans un HLM à Bamako avec ma femme et mes deux enfants. Les gens de mon voisinage sont vraiment pauvres mais j'ai un bon travail et je n'ai pas à me plaindre. Mon travail me rapporte environ 60 000 francs CFA. Néanmoins, je dois payer 25 000 CFA de loyer et je peux dépenser seulement 6 000 CFA en électricité et en eau. Les prix énergétiques ont tellement augmenté avec la privatisation, que nous sommes souvent obligés d'utiliser la lumière au gaz. J'ai la chance d'appartenir à une classe relativement aisée pour le Mali, si je ne peux pas payer, qui peut ? Cette situation est pénible, en particulier pour la majorité de la population, qui n'a tout simplement pas les moyens d'utiliser l'eau et l'électricité.

Boubacar, Bamako, octobre 2006

Quand bien même la compagnie appartenait au secteur privé, l'Etat continuait pour tenter de limiter les augmentations de prix à la subventionner, à accorder des avantages fiscaux et à subventionner le combustible utilisé par la compagnie. Par exemple, en 2001, la compagnie aurait augmenté la facture d'eau de 16 pour cent et la facture d'électricité de 27 pour cent, si l'Etat n'était pas intervenu en fournissant à la compagnie des subventions se montant à environ 10,7 milliards de francs CFA. En 2003, l'autorité chargée de la réglementation de l'électricité et de l'eau, la Commission de Régulation de l'Electricité et de l'Eau (CREE), créée en 2000 au moment de la privatisation pour réglementer les prix conformément aux termes du contrat, a accusé la SAUR de falsifier ses comptes. La SAUR déclarait un déficit de 7,2 milliards de francs CFA, alors que la CREE comptait un excédent de 3 milliards.<sup>49</sup> En 2005, suite à ce désaccord entre la compagnie et l'Etat, l'entreprise s'est retirée puis l'eau et l'électricité sont revenus dans le giron de l'Etat.

L'aide financière au Mali pour lutter contre la pauvreté n'aurait jamais du être associée à cette réforme, non voulue par le pays et basée sur une idéologie. Le fait qu'elle n'ait apporté aucun bienfait dépasse vraiment l'entendement. Malheureusement, loin de tirer les leçons de cette expérience, la Banque mondiale et le FMI ont continué d'appliquer les mêmes pratiques à la production du coton.

## Conditionnalité du coton

Depuis 1998, la Banque mondiale et le FMI fournissent une aide budgétaire et un allègement de dettes au Mali, à condition que le pays privatise le secteur du coton et libéralise son prix pour mieux refléter la réalité des cours mondiaux. Ces conditions ont été attachées à tous les prêts, accordés depuis 1998 par la Banque mondiale et le FMI. Elles sont d'ailleurs toujours d'actualité, ce qui prouve que les positions de principes sur les conditionnalités de la Banque et du Fonds n'ont pas véritablement changé.

La production de coton fait partie intégrante du tissu économique et social du Mali. Le pays est le second plus grand producteur de coton en Afrique sub-saharienne. Un quart de la population malienne vit du coton. Jusqu'en 2004, le coton était le principal produit d'exportation du Mali. Mi-public, mi-privé, le secteur assurait aux agriculteurs non seulement un prix minimum garanti en début de saison, mais également l'accès à des crédits, aux fertilisants, aux outils et à certains services tels que les centres ruraux de santé et d'éducation.

## Les crises du coton

Depuis 1998, le coton malien a subi plusieurs crises financières graves. Bien que d'autres facteurs aient contribué à ces difficultés,<sup>50</sup> la principale raison est une chute importante des cours mondiaux ; résultat direct des subventions versées par les pays riches à leurs propres planteurs de coton et faussant le marché.<sup>51</sup> D'après la Stratégie d'aide-pays de la Banque mondiale en 2003, « *Les subventions versées aux producteurs agricoles aux Etats-Unis et en Europe constituent à elles seules la plus grande force faisant baisser les cours mondiaux et l'Afrique sub-saharienne en est la première victime* ». <sup>52</sup>

Si les pays riches ne subventionnaient pas si largement leurs agriculteurs dans ce secteur, la production de coton participerait directement au développement du Mali. Les planteurs de coton d'Afrique centrale et occidentale ont les coûts de production les plus faibles du monde. Le Mali a augmenté sa production de coton de 5 000 tonnes dans les années 60 à plus de 500 000 tonnes aujourd'hui.<sup>53</sup> Pourtant, malgré ces avantages comparatifs avérés, l'industrie du coton est lise à mal au Mali, et en Afrique globalement, par le manque à gagner du aux subventions. Selon une analyse effectuée conjointement par la Banque mondiale, le FMI et le Comité consultatif international du coton, les producteurs de coton dans les pays en développement subissent des pertes annuelles d'environ 9,5 milliards de dollars à cause de ces subventions.<sup>54</sup>

Or, c'est dans ce contexte que la Banque mondiale et le FMI ont attaché des conditions à leur aide, empêchant ainsi le Mali d'aider financièrement ses agriculteurs, et les exposant ainsi aux faibles cours d'un marché mondial tronqué par les subventions versées aux producteurs des pays riches.

En 1998, la réforme du secteur du coton est devenue une condition aux allègements de dettes pour le Mali. En 2001, regrettant l'évolution trop lente de la situation, la Banque mondiale a décidé de conditionner 70 millions de dollars à la privatisation et à la libéralisation du secteur du coton.<sup>55</sup> Le FMI a renchéri en faisant de la privatisation et la libéralisation des prix du coton une mesure préalable incontournable pour accéder à son prêt de Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (PRGF) de 2002.<sup>56</sup> C'est la forme de conditionnalité la plus contraignante possible. Le gouvernement a finalement cédé et approuvé une politique de développement du secteur du coton, élaborée en consultation avec la Banque mondiale et l'Assemblée nationale. Le plan prévoyait une réforme sur une période de trois ou quatre ans, aboutissant à la privatisation et la libéralisation du secteur cotonnier. Toutefois, le gouvernement a retardé la mise en oeuvre de ce plan, en partie à cause de la forte opposition de la société malienne à ces réformes et des difficultés à trouver des acquéreurs pour la compagnie de coton et ses filiales.

En 2004, le gouvernement malien a reporté la privatisation du secteur du coton à 2008. La Banque mondiale a donc recouru à la manière forte, en forçant le gouvernement malien à ajuster les prix du coton aux cours du marché mondial. Elle a procédé en suspendant une aide de 50 millions de dollars tant que le gouvernement malien n'accepterait pas de mettre en place un nouveau mécanisme de fixation des prix officiels. Ce qui fut fait en janvier 2005. Une méthode très efficace, puisque le prêt de la Banque mondiale, prévu initialement pour décembre 2004, a été accordé peu après, en février 2005.<sup>57</sup>

Le prix du coton a été ajusté en 2005. L'impact immédiat était une baisse de 20 pour cent du prix du coton, dont dépendent trois millions d'agriculteurs maliens.

## Appropriation de la réforme ?

Le Président du Mali s'est exprimé publiquement concernant les problèmes liés à la réforme du coton. En 2005, lors du discours d'ouverture du Forum de coopération au développement du Centre Carter, le Président Amadou Toumani Touré fit la remarque suivante : « *Un véritable partenariat suppose l'autonomie des pays bénéficiaires lorsqu'ils demandent une aide et déterminent leurs objectifs[...]* »

*Souvent, des programmes nous sont imposés en nous faisant croire qu'il s'agit des nôtres [...] Des personnes n'ayant jamais vu la moindre boule de coton viennent nous donner des leçons sur le coton [...] Personne ne peut respecter les conditions exigées par certains bailleurs de fonds. Elles sont tellement compliquées qu'eux-mêmes éprouvent des difficultés à nous les faire comprendre. Ce n'est pas un partenariat. C'est une relation de maître à élève ».*<sup>58</sup>

La réforme du coton traîne depuis plus de huit ans, ce qui montre les difficultés réelles, liées à la prise en charge de ces réformes dans le pays. En 1998 déjà, une condition liée aux allègements de dette de l'initiative PPTE exigeait un plan du gouvernement malien pour préparer le secteur du coton à une participation du secteur privée. Pourtant, le plan a été rédigé en consultation avec la Banque mondiale et a été largement influencé par un audit technique financé par la Banque qui, au lieu d'étudier un ensemble politiques alternatives, avait pour ambition claire « d'aider le gouvernement à définir sa position sur la participation du secteur privé dans l'industrie ».<sup>59</sup>

Nul doute que depuis 2000, plusieurs dialogues ont eu lieu entre le gouvernement et l'ensemble des prenantes y compris les groupes d'agriculteurs, sur la manière de faire avancer la réforme du coton. C'est une amélioration par rapport au comportement passé de la Banque mondiale et du FMI et ces discussions ont débouché sur certains accords en faveur de la privatisation et la libéralisation. Le DSRP exprime clairement un désir de privatiser et libéraliser le secteur du coton<sup>60</sup>. Mais des questions se posent à propos de la nature participative du DSRP, comme dans de nombreux autres pays (voir encadré 2).

Par ailleurs, il ne faudrait pas croire naïvement que le gouvernement du Mali n'a pas été influencé par les millions de dollars de la Banque mondiale et du FMI (et de facto d'autres donateurs), étalés devant eux avant les deux grands moments de débat national clés portant sur le coton au Mali en 2001 et entre 2004 et 2005. Les financements devant être accordés par les donateurs ont clairement orienté les résultats de ces deux débats, limitant la capacité du gouvernement à définir une politique véritablement nationale.<sup>61</sup>

En 2005, la Banque mondiale a reconnu ouvertement que l'appropriation gouvernementale de la réforme était faible : « L'engagement du gouvernement dans les réformes en cours, dont le programme de privatisation et de libéralisation (banque, coton, transport, télécommunications) pourrait s'avérer insuffisant ».<sup>62</sup> Le FMI, toujours très présent au Mali bien que la stabilité macro-économique du pays soit avérée, a également identifié un « affaiblissement de l'engagement à la privatisation »<sup>63</sup> dans une analyse du pays. Aujourd'hui encore, ces

deux organisations continuent à mettre la privatisation du secteur du coton comme une condition des prêts accordés au Mali.<sup>64</sup>

#### **Encadré 2 : Une appropriation créée de toutes pièces ? La procédure DSRP du Mali**

Le premier DSRP du Mali a été élaboré en 2002, il constituait en soi une condition pour recevoir un allègement des dettes.

Les donateurs et les groupes de la société civile au Mali reconnaissent que le premier DSRP au Mali n'était pas très participatif. « *La participation de la société civile à l'élaboration du premier DSRP a été extrêmement faible. Elle s'est limitée à une diffusion d'information de la part du gouvernement à la société civile plutôt et n'a pas été un processus où la société civile a pu participer effectivement à la stratégie* » déclare Sekou Sangarem au Conseil National de la Société Civile du Mali.

Des questions se posent également concernant le second DSRP. Rédigé cette année par le cabinet de consultants privés CEPIA, (Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique),<sup>65</sup> il n'a pas encore été rendu public. L'intervention des bailleurs à chaque étape du processus constitue un vrai problème. Au début de l'année 2006, six groupes thématiques ont été créés par le gouvernement pour contribuer au DSRP, mais la Banque mondiale et le FMI étaient déjà présents : « *Les donateurs ne devraient pas intervenir à ce stade* » admet un haut fonctionnaire du PNUD. Les parlementaires n'ont même pas eu la chance de lire le nouveau DSRP 2, avant que le gouvernement ne l'approuve en octobre 2006. Selon le député Boubacar Touré, « *jusqu'à présent, le Parlement n'a en aucune manière participé à l'élaboration du DSRP 2* ».

Comme dans d'autres pays, le processus DSRP au Mali a laissé un certain espace à l'élaboration des politiques nationales par la société civile, mais cela ne peut en aucun cas être considéré comme une preuve d'appropriation, étant donné l'influence indue exercée par les donateurs et une consultation nationale inadéquate.

## **Retard de l'aide**

Les hésitations du Mali pour libéraliser et privatiser son secteur du coton lui ont coûté cher. La Banque mondiale a retardé volontairement son quatrième prêt à l'ajustement structurel de 50 millions de dollars en 2004 pour imposer la libéralisation du coton. En 2005, quand elle a finalement accordé le prêt, seulement la moitié



des fonds est parvenue au gouvernement malien. Le contrat de prêt stipule que « *en raison des progrès lents dans le secteur du coton...le crédit d'ajustement structurel SAC IV a été limité à une tranche unique de 25 millions de dollars américains, qui sera éventuellement suivie d'une autre tranche unique de 25 millions de dollars américains* ». <sup>66</sup>

Fait notable, en 2005, la Commission européenne et le gouvernement néerlandais ont eux *augmenté* leur aide budgétaire au Mali, en reconnaissant que le gouvernement était confronté à une crise budgétaire exceptionnelle, du à la crise du coton. <sup>67</sup> Contrairement à la Banque mondiale, non seulement la Commission n'a pas puni le gouvernement qui soutenait son secteur du coton, mais elle a essayé de l'aider. Cependant, comme la plupart des autres bailleurs de fonds, la Commission continue à baser son aide budgétaire au Mali sur le programme et les conditions du FMI.

D'ailleurs, malgré l'extrême pauvreté du Mali, la Banque mondiale a empêché le gouvernement malien de recevoir un volume d'aide plus important jusqu'à présent, au motif qu'il n'a pas privatisé le coton. La Banque mondiale établit des stratégies triennales d'assistance générale aux pays à bas revenus. Ces stratégies placent le pays concerné dans une catégorie de prêt en fonction de ses « performances », et lui permettent d'accéder à un volume de prêts maximum. Le Mali est actuellement classé dans une catégorie de prêts relativement basse, qui n'ouvre droit qu'à 296 millions d'Euros. Il devrait pourtant être classé dans une catégorie supérieure, ouvrant droit à 351 millions d'Euros (cette règle ne s'applique pas seulement à l'aide budgétaire mais également à l'aide projet ou d'investissement). La principale raison de cette situation est le manque de réformes dans le secteur du coton. Le quatrième crédit à l'ajustement structurel de la Banque mondiale stipule d'ailleurs à ce propos que : « *les progrès lents de la réforme du coton ont empêché le pays de recevoir un volume d'aide plus important en provenance de la Banque mondiale* ». <sup>68</sup> Les 55 millions d'Euros de différence aurait pu permettre de payer les salaires de 5 000 enseignants pendant les dix prochaines années au Mali, augmentant ainsi considérablement les chances d'assurer l'éducation de base pour tous dans le pays.

Les efforts du gouvernement malien pour privatiser le secteur du coton ont fait face à un certain nombre d'obstacles. En 2005, l'usine de traitement des graines de coton, HUICOMA a été vendue, mais la vente de la principale compagnie de coton, la CMDT, demeure dans le giron de l'Etat. L'une des raisons expliquant la privatisation incomplète du secteur est le peu d'intérêt manifesté par les acheteurs potentiels. En 2002, seulement deux repreneurs internationaux se sont présentés. L'un s'est retiré, laissant l'entreprise américaine Dunavant S.A. seule dans la course. L'offre reçue a été jugée trop

basse et quand le gouvernement a demandé une nouvelle offre, l'entreprise a abandonné.<sup>69</sup>

## Réduction de la pauvreté ?

*« Quand la Banque mondiale et le FMI ont imposé ces réformes, ils ne se sont jamais rendu compte que la vie de trois millions de Maliens dépendait du coton. »<sup>70</sup>*

Mr. Djibrina Barry, Economiste principal, PNUD, Mali

L'impact immédiat du nouveau mécanisme de libéralisation des prix signé en 2005 s'est concrétisé par une baisse de 20 pour cent du prix du coton pour les trois millions de Maliens dont les moyens d'existence dépendent directement de la production du coton. Même l'étude de la Banque mondiale, dont Oxfam s'est procurée une copie, indique que la baisse de 20 pour cent des prix devrait entraîner une augmentation globale de la pauvreté de 4,6 pour cent au Mali.<sup>71</sup>

Les premières observations de l'impact immédiat de la baisse des prix corroborent cette conclusion, en soulignant une augmentation de l'insécurité alimentaire, des dettes et de la pauvreté parmi les producteurs de coton. Une étude sur le terrain effectuée dans les fermes de coton des régions Kita et Fana, au Mali, montre que la baisse du revenu des ménages, causée par l'effondrement des prix du coton, signifie que les agriculteurs n'ont plus les revenus suffisants pour nourrir leur famille. Le pouvoir d'achat des ménages diminue et les familles éprouvent des difficultés à payer certains frais comme les droits d'inscription scolaire et les dépenses de santé.<sup>72</sup>

Les difficultés rencontrées au cours des deux dernières saisons sont confirmées par les femmes, à l'exemple de Niama Fomba et Many Mariko, à Kola Bamanan, un village situé dans le District de Djoila, qui ont du mal à obtenir les fonds nécessaires pour financer leurs activités commerciales : *« Quand les revenus de nos maris augmentent, tout le foyer en profite. Avant, nos maris avaient l'habitude de demander notre aide pour récolter le coton. Ils nous donnaient de l'argent pendant la saison sèche pour couvrir les dépenses courantes. Aujourd'hui, nous sommes forcées de vendre nos chèvres pour rembourser les crédits investis dans le coton et pour nous nourrir ».*<sup>73</sup>

Ce nouveau mécanisme a fait baisser considérablement le prix de revient des agriculteurs. Il menace également l'existence d'un prix minimum garanti, car il peut impliquer une révision des prix à la baisse pendant la saison des cultures, dans les cas considérés extrêmes. Cela ne signifie pas seulement une baisse des prix mais une aggravation de l'incertitude et du risque.

L'impact sur l'économie globale n'est guère plus prometteur, selon une étude réalisée au Mali.<sup>74</sup> La baisse du prix du coton signifie une réduction des revenus des ménages, et par conséquent, une réduction des dépenses de consommation, qui pourraient représenter une perte de 1,9 pour cent du PIB. Si les agriculteurs produisent moins – ce qui est probable avec la chute des prix – la perte pourrait représenter quatre pour cent du PIB.

Le raisonnement de la Banque mondiale et du FMI justifiant la prescription de ces réformes est que la libéralisation et la privatisation du secteur renforceront la compétitivité et l'efficacité du secteur pour faire face aux distorsions commerciales et à la chute des prix mondiaux qui en résulte.<sup>75</sup> Avant tout, elles libéreront des ressources publiques, pouvant être utilisées soit pour investir dans les domaines productifs futurs, soit pour couvrir les dépenses de santé et d'éducation. Pourtant, comme le montre l'étude, les avantages pour l'économie du Mali ne se sont pas matérialisés.

L'une des raisons de cet échec est qu'aucune analyse préalable de l'impact de ces politiques sur les populations pauvres du Mali ou sur l'économie malienne globale n'a été réalisée. La Banque mondiale a finalement effectué une analyse d'impact sur la pauvreté et le social (PSIA) sur la réforme du coton en 2004, bien qu'elle en ait parlé depuis 2002. L'analyse ignore pourtant les options politiques alternatives à la libéralisation des prix et jusqu'à ce jour, le PSIA final complet n'a pas été rendu public malgré les nombreuses demandes de publication.

### **ENCADRE 3 : Politiques alternatives ignorées : les arguments pour un fonds de soutien au Mali**

Dans la course à la privatisation et la libéralisation du coton, engagée par la Banque mondiale et le FMI, d'autres possibilités de réforme sectorielle du coton ont été négligées au détriment des populations pauvres. En particulier, l'idée d'un fonds de soutien au coton, qui permettrait d'assurer un prix minimum garanti pour les agriculteurs et de réduire leur vulnérabilité face aux fluctuations des cours, n'a pas été pleinement considérée. Les Fonds de soutien sont utilisés dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest comme le Burkina Faso et le Cameroun et permettent essentiellement de redistribuer les recettes entre les années excédentaires et déficitaires. Depuis 2004, en raison de la forte baisse des prix, ces pays ont été obligés de compter sur un financement supplémentaire provenant de leurs propres gouvernements pour alimenter le fonds de soutien. En conséquence, de nombreux pays d'Afrique occidentale et centrale demandent une aide aux bailleurs externes pour réapprovisionner ou constituer les fonds de soutien, arguant notamment du fait que leurs difficultés financières sont directement liées aux distorsions commerciales causées par les pays riches.

Depuis juin 2005, le gouvernement malien a lancé un processus de consultation nationale portant sur l'établissement d'un tel fonds de soutien. Lors d'un atelier récent, des représentants de l'agriculture malienne ont affirmé leur soutien à cette mesure. Cependant, la Banque mondiale et le FMI n'ont jamais été intéressés par les fonds de soutien : ils considèrent les distorsions du marché mondial comme un fait accompli et craignent que les fonds de soutien soient un fardeau trop lourd pour l'Etat.

Malgré tout, d'autres bailleurs se rangent à l'idée qu'un fonds de soutien pourrait constituer un élément important des stratégies de réduction de la pauvreté. Au Burkina Faso, le gouvernement français a accepté de diriger un fonds de stabilisation des prix par l'intermédiaire de l'Agence Française de Développement (AFD). Au Mali, l'Union européenne a également déclaré sa volonté de participer au financement d'un Fonds de soutien. « *La Commission européenne est prête à soutenir un fonds de stabilisation. La seule condition est la mise en place préalable d'un système indépendant de contrôle et d'administration* » déclare Franco Tranquilli, Conseiller Principal pour la Commission européenne au Mali, en 2006.<sup>76</sup>

Pour obtenir l'analyse complète des avantages possibles d'un Fonds de soutien au Mali, voir le prochain document d'information d'Oxfam International intitulé *Pricing Farmers out of Cotton*.

Le cas des conditionnalités sur le secteur du coton au Mali montre que, malgré leurs déclarations de changement, la Banque mondiale et le FMI continuent à utiliser l'aide pour exercer des pressions sur la politique économique, compromettant ainsi la définition des réformes par le pays. Ils préconisent également, dans le cas présent, des réformes économiques qui affecte directement les moyens de subsistance d'un quart des maliens. Et ce sans analyse préalable suffisante de l'impact de ces réformes sur les populations pauvres ou l'économie globale. Enfin, ces conditions retardent une aide dont le Mali a grand besoin et qui pourrait être utilisée dans la lutte contre la pauvreté. Tout bien considéré, il n'est pas du tout évident que le FMI devrait continuer à jouer un rôle dans les pays à bas revenus dont la macroéconomie est stable, comme c'est le cas pour le Mali.

## Conclusion et recommandations

Si les promesses d'augmentation de l'aide au développement internationale et d'amélioration de sa qualité sont tenues, les 50 milliards de dollars qui seront distribués au cours des quatre prochaines années constitueront le déploiement le plus important et le plus rapide de l'aide au développement jamais connu. Il est absolument essentiel que ce nouvel apport d'argent aboutisse à des résultats positifs pour les populations pauvres, en garantissant à un nombre plus important de personnes à la sécurité alimentaire et l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'eau dans les pays en développement.

Les donateurs ne devraient pas utiliser l'aide comme un prétexte pour imposer aux pays en développement des politiques économiques spécifiques, ni intervenir inutilement dans les affaires internes ou encore microgérer des réformes depuis l'extérieur. Non seulement ce comportement n'entre pas dans le cadre du mandat et de l'expertise des donateurs, mais il compromet la capacité des pays à prendre en charge leur propre stratégie de développement, ce qui entraîne souvent des réformes inappropriées et non viables. Par ailleurs, les réformes attachées à l'aide peuvent retarder les financements et ajoute donc un élément d'imprévisibilité.

Malgré plusieurs tentatives de réforme de leur conditionnalité, la Banque mondiale et le FMI continuent à attacher des conditions de politique économique inappropriées à leurs prêts. Dans le cas du Mali, les mesures préconisées par la Banque mondiale et le FMI concernant la privatisation de la compagnie d'eau et d'électricité pour résoudre les problèmes existant dans le secteur, n'a pas apporté les résultats escomptés. Le réseau d'électricité n'a pas été élargi et les prix ont atteint le niveau le plus élevé de la région.

L'insistance de la Banque mondiale et du FMI à libéraliser le secteur du coton et à imposer un nouveau mécanisme des prix a entraîné une baisse de 20 pour cent du prix du coton, une culture qui fait vivre plus de trois millions de Maliens. Selon la Banque mondiale, cette baisse entraînera une augmentation de 4,6 pour cent de la pauvreté sur l'ensemble du pays.

## Une nouvelle approche de la conditionnalité

Les études de cas démontrent clairement qu'une nouvelle approche de la conditionnalité de l'aide est nécessaire. Les bailleurs de fonds doivent être en mesure de demander que leur aide soit dépensée de manière transparente. Cette demande ne doit pas être cataloguée comme une condition, mais plutôt comme une obligation contractuelle, car c'est un élément essentiel du contrat entre le donateur et le pays bénéficiaire, comparable à un prêt souscrit dans le secteur privé.

En dehors de ces obligations contractuelles, les donateurs doivent cesser de prescrire des politiques économiques détaillées et doivent remplacer celles-ci par un ensemble d'objectifs généraux de réduction de la pauvreté, déterminés conjointement avec le gouvernement du pays. Par exemple, 20 pour cent de mères en plus pourront consulter une sage-femme qualifiée. Les donateurs peuvent participer aux discussions concernant les options politiques qui permettraient de réaliser ces objectifs, mais ils doivent cesser d'attacher des conditions de politique spécifiques à leur aide.

La conditionnalité fondée sur les résultats empêcherait les donateurs d'imposer des politiques spécifiques et d'intervenir inutilement dans les affaires internes des pays en développement, en les laissant choisir librement leurs propres réformes. Elle permettrait également de se concentrer sur les résultats en matière de réduction de la pauvreté. Les progrès réalisés par un gouvernement seraient évalués en fonction des résultats obtenus sur le terrain, et non selon un cadre idéologique. Les politiques pourraient être modifiées rapidement en tenant compte des résultats positifs. De surcroît, une élaboration et un suivi transparents des conditions fondées sur les résultats impliquent que les parlementaires et les citoyens du pays bénéficiaire aient plus facilement la capacité de demander eux-mêmes des comptes à leur gouvernement, en limitant ainsi le risque de corruption et d'inefficacité.

Bien qu'il existe un certain nombre de préoccupations concernant l'utilisation de la conditionnalité fondée sur les résultats (voir encadré 4), la Commission européenne a relevé des effets positifs liés à l'utilisation de ce dispositif. Les conclusions d'une étude préliminaire

au Burkina Faso montrent que des indicateurs désormais centrés sur les résultats ont changé la donne. Par exemple, malgré dix années d'augmentation des allocations budgétaires sectorielles et de l'aide des donateurs dans le secteur de la santé, les taux de présence dans les centres médicaux diminuaient régulièrement. C'est seulement quand la conditionnalité basée sur les résultats a été mise en place qu'on s'est rendu compte que seule une petite proportion du budget affecté avait atteint le niveau décentralisé, ce qui avait causé un problème majeur. Cette étude pilote a également permis de découvrir que la conditionnalité fondée sur les résultats renforce «l'appropriation» par le pays.<sup>77</sup>

#### **Encadré 4 : Conditionnalité basée sur les résultats : quelques inquiétudes**

L'utilisation de la conditionnalité basée sur les résultats est associée à un certain nombre de préoccupations concernant les questions d'attribution, les délais et de montants. Tout d'abord, la difficulté d'imputer la responsabilité d'un résultat donné à l'action ou au manque d'action d'un gouvernement est un sujet de préoccupation. Par exemple, un gouvernement qui n'a pas réussi à augmenter de dix pour cent l'accès à l'eau pour les populations rurales pauvres à cause de la sécheresse et non en raison d'un manque d'investissement dans le développement des infrastructures de l'eau. Une évaluation indépendante des progrès réalisés permettrait cependant d'établir clairement le degré de responsabilité du gouvernement et dans quelle mesure des facteurs imprévisibles ont permis la réussite ou l'échec d'un objectif.

D'autre part, les conditions actuelles risquent d'être tout simplement remplacées par des indicateurs de progrès à court terme mesurés par rapport à un objectif de pauvreté convenu. Ces indicateurs pourraient compromettre l'espace politique de par leur nature largement prescriptive, une conditionnalité économique en d'autres termes. Les donateurs doivent éviter cela en approuvant un ensemble d'objectifs intermédiaires simples, qui n'imposent aucune politique spécifique. Exemple d'un objectif de ce type : l'inscription à l'école primaire de 50 pour cent de filles supplémentaires en 2009 en attendant que toutes les filles puissent terminer l'éducation primaire en 2015.

Pour finir, dans bien des cas les outils statistiques pour mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de résultats ne sont pas viables. Néanmoins, les enquêtes nationales effectuées auprès des ménages sont en augmentation et l'ensemble des données s'améliore constamment. Des efforts beaucoup plus importants sont encore nécessaires, mais des améliorations sont tout à fait envisageable et les problèmes éventuels de collecte de l'information ne doivent pas servir d'excuse au maintien de la conditionnalité de politique économique.

## Recommandations spécifiques

### **La Banque mondiale**

La Banque mondiale doit :

- Cesser d'attacher des conditions de politique économique à son aide (conditionnalités contraignantes et critères d'évaluation) ;
- Passer à une conditionnalité reposant sur les résultats, en associant l'aide à quelques objectifs de réduction de la pauvreté établis mutuellement, en se basant sur les objectifs de développement du millénaire ou les objectifs nationaux contre la pauvreté ;
- S'assurer que toutes les stratégies-pays relèvent de l'agenda des gouvernements bénéficiaires, soient rendues publiques et examinent un large éventail d'options politiques possibles, chacune évaluée en fonction de son impact sur la pauvreté.

### **Le FMI**

Le FMI doit :

- Dans les pays, où la stabilité macro-économique pose toujours problème, limiter ses objectifs quantitatifs (liés au déficit fiscal, à la masse salariale sectorielle et à l'inflation) au minimum et s'assurer qu'ils sont soutenus par une analyse indépendante en convenant à l'unanimité qu'il s'agit de la meilleure option pour réduire la pauvreté. L'analyse doit être articulée autour de différents scénarios économiques et mentionner les volumes d'aide nécessaires et l'importance d'accroître la prévisibilité de l'aide.

### **Les bailleurs de fonds**

Les donateurs doivent :

- Investir au moins 50 pour cent de leur aide dans une aide budgétaire et sectorielle prévisible à long terme (cinq ans et plus) ;
- Passer à l'utilisation d'une conditionnalité fondée sur les résultats, en associant l'aide à quelques objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté convenus mutuellement ou aux objectifs du Millénaire pour le développement ;
- S'assurer que l'aide et les annulations de dette sont déliées des programmes du FMI et de la Banque mondiale et qu'elles reposent plutôt sur l'application d'objectifs de lutte contre la pauvreté convenus mutuellement et coordonnés entre les principaux donateurs ;



- Aider les gouvernements du Sud à développer leur propre capacité à identifier différentes options de réforme politique.

### **Les gouvernements des pays en développement**

Les gouvernements des pays en développement doivent :

- Assurer des processus transparents et responsables concernant le budget et les dépenses en faisant participer également les parlements et la société civile dans toutes les prises de décisions nationales et la détermination des objectifs de réduction de la pauvreté ;
- Renforcer la capacité de rassembler les informations de pauvreté et d'analyser l'impact des différentes politiques possibles sur les pauvres.

## Notes

- <sup>1</sup> Gouvernement du Ghana (2005) 'Ghana: Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report 2005'.
- <sup>2</sup> Direction de la coopération au développement OCDE (2005) 'Scaling up for Results: Issues Paper'.
- <sup>3</sup> Nations unies (2002) 'Final Outcome of the International Conference on Financing for Development'.
- <sup>4</sup> Commission pour l'Afrique (2005) 'Our Common Interest', rapport de la Commission pour l'Afrique.
- <sup>5</sup> Groupe de travail d'assistance budgétaire SPA-6 (2004) 'Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes', rapport rédigé par les vice-présidents de BSWG, 9 janvier.
- <sup>6</sup> A. Wood (2006) 'Tightening the leash or loosening the strings? The status of HIPC conditionality in 2006', pour la Jubilee Debt Campaign.
- <sup>7</sup> Voir par exemple CNUCED (2002) 'Least Developed Countries Report, Escaping the Poverty Trap'; Réseau international / Banque mondiale (2002) 'Structural Adjustment Participatory Review'.
- <sup>8</sup> Commission pour l'Afrique (2005) *op.cit.*
- <sup>9</sup> Documents du Sommet du G8 (2005) 'The Gleneagles Communiqué'.
- <sup>10</sup> S. Maxwell (2006) 'Where Europe stands in the new aid architecture and why we need a new \$5bn European MDG Fund', article pour OneWorld.Net, Finlande.
- <sup>11</sup> La Banque mondiale s'est associée au FMI pour la première fois en 1980 en aidant les gouvernements à résoudre les difficultés de balance des paiements, au lieu de financer des projets. Cette initiative était principalement due aux crises budgétaires auxquelles les pays à faible revenu étaient confrontés à la suite du second choc pétrolier en 1979.
- <sup>12</sup> W. Easterly (2002) 'What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans', Centre for Global Development, Institute for Global Economics.
- <sup>13</sup> Banque mondiale (2001) 'Adjustment Lending Retrospective, Final Report, Operations Policy And Country'.
- <sup>14</sup> K. Kochar et S. Coorey (1999) 'Economic growth: what has been achieved and how', extrait de H. Bredenkamp et S. Schadler (eds.), *Economic Adjustment and Reform in Low-income Countries*, études effectuées par le personnel du Fonds monétaire international.
- <sup>15</sup> CNUCED (2002), *op.cit.*

- 
- <sup>16</sup> Structural Adjustment Participatory Review Réseau international / Banque mondiale (2002) 'The Policy Roots Of Economic Crisis And Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment Based on Results of the Joint World Bank/Civil Society/Government Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) and the Citizens' Assessment of Structural Adjustment (CASA)'.  
<sup>17</sup> *Ibid.*
- <sup>18</sup> FMI (2005) 'Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs'.  
<sup>19</sup> Banque mondiale (2004) 'Development Policy Lending', OP 8.60.  
<sup>20</sup> Banque mondiale (2005) 'Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform'.  
<sup>21</sup> Banque mondiale (2006) 'Good Practice Principles for the Application of Conditionality: A Progress Report' OPCS novembre 2006.  
<sup>22</sup> Banque mondiale (2006)  
<sup>23</sup> Wood (2005) World Bank's Poverty Reduction Support Credit Continuity or Change? Debt and Development Coalition Ireland.  
<sup>24</sup> *Banque mondiale (2005)*  
<sup>25</sup> Banque mondiale (2006)  
<sup>26</sup> Eurodad (2006) 'A Development Injustice: World Bank and IMF Conditionality'.  
<sup>27</sup> Banque mondiale (2006)  
<sup>28</sup> Ministère norvégien des Affaires étrangères (2006) 'The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatisation and Liberalisation: Current Issues and Practices', novembre 2006.  
<sup>29</sup> FMI, Banque mondiale (2001) 'Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality', préparé par PDR (FMI) et OPCS et PREM (Banque mondiale), 23 août.  
<sup>30</sup> Banque mondiale (2005), *op.cit.*  
<sup>31</sup> Banque mondiale (2005), *op.cit.*  
<sup>32</sup> FMI, Independent Evaluation Office (2004) 'Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)'; Banque mondiale OED (2004) 'The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003'  
<sup>33</sup> FMI Independent Evaluation Office (2004), *ibid.*  
<sup>34</sup> Banque mondiale (2006) 'Development Policy Retrospective', Operations and Country Services, 7 juillet.  
<sup>35</sup> Ministère norvégien des Affaires étrangères (2006) 'The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatisation and Liberalisation: Current Issues and Practices', novembre 2006.

---

<sup>36</sup> L. Hayes (2005) 'Open on Impact? Slow Progress in World Bank and IMF Poverty Analysis', Eurodad, Christian Aid, Save the Children Fund UK et Trócaire.

<sup>37</sup> PNUD (2005) World Human Development Report.

<sup>38</sup> PNUD (2005), *ibid.*

<sup>39</sup> Banque mondiale (2006) 'Mali at a Glance'.

<sup>40</sup> Banque mondiale, FMI (2006) 'Comparaison des résultats du suivi-évaluation des dépenses en faveur des PPTE en 2001 et 2004'.

<sup>41</sup> *Ibid*

<sup>42</sup> Les institutions de Bretton Woods et d'autres bailleurs de fonds principaux fournissent un allègement des dettes aux pays à faibles revenus par le biais de l'Initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés (l'initiative PPTE), créée en 1996. Dans le cadre de cette initiative, les pays doivent remplir certaines conditions pour avoir le droit aux allègements de dette. Une fois qu'ils ont rempli ces conditions initiales, ils arrivent au point de décision et ont le droit de recevoir un premier allègement. Toutefois, un pays devra également remplir un autre ensemble de conditions pour recevoir un allègement total de la dette et atteindre le point d'achèvement. Dès que le point d'achèvement est atteint, l'allègement de la dette devient irrévocable et est accordé intégralement. A ce jour, 40 pays sont éligibles pour recevoir l'allègement de la dette PPTE et 20 ont atteint le point d'achèvement.

<sup>43</sup> P. Guillaumont et al (2001) 'Mali', extrait de *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, pp. 227–86, Banque mondiale.

<sup>44</sup> FMI et AID (1998) 'Final Decision Point Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)'.

<sup>45</sup> Cheick Ahmed Sanogo (2005/2006) 'Énergie et écodéveloppement au Mali', Helio International, Observatoire de la viabilité énergétique.

<sup>46</sup> OCDE (2005) 'Perspectives économiques en Afrique 2004/2005, Mali'.

<sup>47</sup> PNUD (2004) 'Etat de la Gouvernance au Mali, Rapport Final', février 2004.

<sup>48</sup> CAD MALI (2006) 'Etude d'impact sur l'accès à l'eau et à l'électricité en milieu urbain (Bamako) suite à la privatisation de l'eau et de l'électricité'.

<sup>49</sup> CREE (2004) 'Rapport d'activité de la CREE pour l'année 2004'.

<sup>50</sup> Y compris la mauvaise gestion des fonds dans l'une des entreprises de coton, Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT), et les catastrophes naturelles.

<sup>51</sup> Depuis 2003, faisant partie d'un groupe de pays producteurs de coton en Afrique de l'Ouest (C-4), le gouvernement malien, accompagné des gouvernements du Bénin, du Burkina Faso et du Tchad, se battent à l'Organisation mondiale du commerce pour mettre fin aux subventions des pays industrialisés faussant le marché du coton. .

<sup>52</sup> Banque mondiale (2003) Mali Country Assistance Strategy

---

<sup>53</sup> Banque mondiale (2005) 'International Development Association Program Document for a Proposed Economic Policy and Public Finance Management Credit'.

<sup>54</sup> *Banque mondiale (2003), ibid.*

<sup>55</sup> Banque mondiale (2001) 'Report and Recommendations of the President of the International Development Association to the Executive Directors on Proposed Third Structural Adjustment Credit (SAC III)'. Le crédit était divisé en trois tranches. Les mesures préalables obligatoires à l'émission de la première tranche du crédit, qui a eu lieu en janvier 2002, exigeaient entre autres conditions, l'application d'un programme de réforme et de redressement du secteur du coton et d'un plan d'action mis à jour. Les mesures préalables à l'émission de la seconde tranche (en décembre 2002) exigeaient, entre autres, la mise en vente de 84 pour cent de HUICOMA (l'usine d'huile de graines de coton) et la mise en vente des entreprises d'égrenage et de tous les autres biens appartenant à la CMDT dans la zone OHVN. Enfin, les mesures préalables à l'émission de la troisième tranche (en août 2003) exigeaient au minimum la vente de 84 pour cent de HUICOMA et la vente des entreprises d'égrenage dans la zone OHVN.

<sup>56</sup> FMI (2002) 'Mali's Fourth Review under the Poverty Reduction and Growth Facility Arrangement'. Le document indique clairement qu'en guise de mesure préalable à la continuation du financement fourni par le FMI en 2002, le gouvernement malien doit établir un prix de base négocié pour l'achat du coton-graine, qui reflète les mouvements des prix du marché mondial.

<sup>57</sup> Banque mondiale (2005) 'International Development Association Program Document for a Proposed Fourth Structural Adjustment Credit (SAC IV)'.

<sup>58</sup> Amadou Toumani Touré, Président de la République du Mali, paroles d'ouvertures du Quatrième forum de la coopération pour le développement, Washington Carter Centre Discussion 2005.

<sup>59</sup> Banque mondiale, FMI (1998) 'Final Decision Point Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)'.

<sup>60</sup> Gouvernement du Mali (2002) 'One People - One Aim - One Faith'.

<sup>61</sup> Voir notes 55 et 56 comme preuve que les conditions de la Banque mondiale et du FMI 2001 préconisent la privatisation et la libéralisation. Le 'International Development Association Program Document for a Proposed Fourth Structural Adjustment Credit (SAC IV) (2005)' de la Banque mondiale ne stipule pas un nouveau mécanisme de fixation des prix comme mesure préalable, il mentionne simplement qu'un accord protocolaire portant sur le mécanisme des prix d'achat du coton a été signé entre l'Etat/la CMDT/les producteurs en guise de repère structurel. Néanmoins, l'application des nouveaux mécanismes de fixation des prix pour la campagne 2005-06 conforme au Protocole est une mesure préalable au déclenchement du futur prêt SAC V ; le document 'First Review Under the Three Year Poverty Reduction and Growth Facility Arrangement' (avril 2006) du FMI indique clairement qu'une mesure préalable de la première évaluation implique que le gouvernement malien doit adopter un mécanisme des prix à la production

---

pour le secteur du coton, qui minimise les risques budgétaires en canalisant périodiquement les signaux du prix du marché envoyés aux producteurs et à la CMDT.

<sup>62</sup> Banque mondiale (2005) 'International Development Association Program Document for a proposed fourth structural adjustment credit (SAC IV)'.

<sup>63</sup> Banque mondiale (2005) 'International Development Association Program Document for a Proposed Economic Policy and Public Finance Management Credit (EPPFMC)'.

<sup>64</sup> Le document de prêt actuel de la Banque mondiale intitulé 'International Development Association Program Document for a Proposed Economic Policy and Public Finance Management Credit (EPPFMC)' (2005), stipule clairement l'application de l'accord en matière de prix comme mesure préalable. Il sert également de mesure préalable ou de déclencheur pour les prêts futurs, postérieurs au EPPFMC. La privatisation de la CMDT est un repère structurel du EPPFMC, mais une mesure préalable d'un prêt futur postérieur au EPPFMC. Le prêt actuel du FMI, le 'Fourth Review Under the Three Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility' (2006) indique clairement un repère structurel exigeant l'approbation par le Conseil des ministres maliens d'un programme opérationnel pour appliquer la privatisation de la CMDT en septembre 2006 et l'embauche d'un conseiller à la vente en mars 2007. La libéralisation des prix n'est plus une condition (mesure préalable ou repère).

<sup>65</sup> Le directeur du CEPIA est Ousmane Sy, ancien ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales sous la présidence d'Alpha Oumar Konaré.

<sup>66</sup> Banque mondiale (2005) 'International Development Association Program Document for a Proposed Fourth Structural Adjustment Credit' (SAC IV)'

<sup>67</sup> Banque mondiale (2005) *Ibid.*

<sup>68</sup> Banque mondiale (2005) *Ibid.*

<sup>69</sup> Banque mondiale (2003) 'Mali Structural Adjustment Credit III'

<sup>70</sup> Entretien avec un économiste principal du PNUD au Mali, septembre 2006.

<sup>71</sup> Wodon et al (2006) 'Cotton and Poverty in Mali', World Bank Draft Report.

<sup>72</sup> Traore, A (2006) 'Effets préliminaires de la baisse du prix du coton sur le revenu et les conditions de vie des exploitations cotonnières au Mali', étude commandée par Oxfam America, octobre 2006, citée dans le document d'Oxfam International (2006) intitulé 'Pricing Farmers out of Cotton'

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Keita, Manda Sadio et Nubupko, K (2005) 'L'impact des nouveaux mécanismes de détermination du prix de coton grain sur l'économie malienne', CIRAD/OXFAM, octobre, cité dans le prochain document d'Oxfam International (2006) intitulé 'Pricing Farmers out of cotton'.

---

<sup>75</sup> Il ne fait aucun doute que le secteur du coton malien pourrait être plus efficace. L'analyse effectuée dans la Proposition d'une politique économique de la Banque mondiale et le Crédit de gestion des finances publiques (2005) indique que les coûts de production de la CMDT sont largement supérieurs à ceux du pays voisin, Burkina Faso. Reste à savoir si le statut privé est la seule solution pour améliorer le rendement (comme le supposent la Banque mondiale et le FMI). L'industrie cotonnière du Burkina Faso, par exemple, n'est pas entièrement privée et a réussi à augmenter le rendement en partie parce-que les agriculteurs ont eu l'autorisation de posséder une part de l'entreprise de coton.

<sup>76</sup> Basé sur un entretien avec Franco Tranquilli en octobre 2006.

<sup>77</sup> Commission européenne (2002) 'Conditionality revisited – a new approach to support for economic reforms in Burkina Faso'.

© Oxfam International, novembre 2006

Ce document a été rédigé par Hetty Kovach et Sébastien Fourmy. Oxfam remercie Max Lawson, Elizabeth Stuart, Sally Baden et Michel Anglade pour leur participation. Il fait partie d'une série de documents destinés à guider le débat public sur les questions de politique humanitaire et de développement.

Le texte peut être utilisé gratuitement au service des plaidoyers, des campagnes, de l'éducation et de la recherche, à condition que la source soit mentionnée intégralement. Le détenteur des droits demande que tout usage de ce type lui soit communiqué pour en évaluer l'impact. Pour les copies effectuées dans toute autre circonstance, la réutilisation dans d'autres publications, la traduction ou l'adaptation, une autorisation doit être obtenue avec facturation éventuelle.  
Courriel : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Pour tout complément d'information sur les questions abordées dans ce document, veuillez envoyer votre message à [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

Published by Oxfam International November 2006

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-467-5

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France – Agir ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler ou écrire aux agences listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : [www.oxfam.org/fr](http://www.oxfam.org/fr)

<p><b>Oxfam America</b> 226 Causeway Street, Floor 5, Boston, MA 02114-2206, USA Tél. : +1.617.482.1211 Courriel : <a href="mailto:info@oxfamamerica.org">info@oxfamamerica.org</a> <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a></p>	<p><b>Oxfam Hong Kong</b> 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tél. : +852.2520.2525 Courriel : <a href="mailto:info@oxfam.org.hk">info@oxfam.org.hk</a> <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a></p>
<p><b>Oxfam Australia</b> 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tél. : +61.3.9289.9444 Courriel : <a href="mailto:enquire@oxfam.org.au">enquire@oxfam.org.au</a> <a href="http://www.oxfam.org.au">www.oxfam.org.au</a></p>	<p><b>Intermón Oxfam (Spain)</b> Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tél. : +34.902.330.331 Courriel : <a href="mailto:info@intermonoxfam.org">info@intermonoxfam.org</a> <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a></p>
<p><b>Oxfam-in-Belgium</b> Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tél. : +32.2.501.6700 Courriel : <a href="mailto:oxfamsol@oxfamsol.be">oxfamsol@oxfamsol.be</a> <a href="http://www.oxfamsol.be">www.oxfamsol.be</a></p>	<p><b>Oxfam Ireland</b> Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tél. : +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tél. : +44.28.9023.0220 Courriel : <a href="mailto:communications@oxfamireland.org">communications@oxfamireland.org</a> <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a></p>
<p><b>Oxfam Canada</b> 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tél. : +1.613.237.5236 Courriel : <a href="mailto:info@oxfam.ca">info@oxfam.ca</a> <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a></p>	<p><b>Oxfam New Zealand</b> PO Box 68357, Auckland 1032, New Zealand Tél. : +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) Courriel : <a href="mailto:oxfam@oxfam.org.nz">oxfam@oxfam.org.nz</a> <a href="http://www.oxfam.org.nz">www.oxfam.org.nz</a></p>
<p><b>Oxfam France - Agir ici</b> 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tél. : + 33.1.56.98.24.40 Courriel : <a href="mailto:info@oxfamfrance.org">info@oxfamfrance.org</a> <a href="http://www.oxfamfrance.org">www.oxfamfrance.org</a></p>	<p><b>Oxfam Novib (Netherlands)</b> Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tél. : +31.70.342.1621 Courriel : <a href="mailto:info@oxfamnovib.nl">info@oxfamnovib.nl</a> <a href="http://www.oxfamnovib.nl">www.oxfamnovib.nl</a></p>
<p><b>Oxfam Germany</b> Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tél. : +49.30.428.50621 Courriel : <a href="mailto:info@oxfam.de">info@oxfam.de</a> <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a></p>	<p><b>Oxfam Québec</b> 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tél. : +1.514.937.1614 Courriel : <a href="mailto:info@oxfam.qc.ca">info@oxfam.qc.ca</a> <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a></p>
<p><b>Oxfam Great Britain</b> Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tél. : +44.(0)1865.473727 Courriel : <a href="mailto:enquiries@oxfam.org.uk">enquiries@oxfam.org.uk</a> <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a></p>	

**Secrétariat d'Oxfam International** : Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK  
Tél. : +44(0)1865.339100. Courriel : [information@oxfaminternational.org](mailto:information@oxfaminternational.org). Site web : [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International :**

Courriel : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Washington** : 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, USA, Tél. : +1.202.496.1170.

**Bruxelles** : 22 rue de Commerce, 1000 Bruxelles, Belgique, Tél. : +322.502.0391.

**Genève** : 15 rue des Savoises, 1205 Genève, Suisse, Tél. : +41.22.321.2371.

**New York** : 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA, Tél. : +1.212.687.2091.

**Organisations liées à Oxfam :**

Les organisations suivantes sont liées à Oxfam International :

**Oxfam Japon** Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tél. : + 81.3.3834.1556. Courriel : [info@oxfam.jp](mailto:info@oxfam.jp) Site web : [www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India

Tél. : + 91.11.26693 763. Courriel : [info@oxfamint.org.in](mailto:info@oxfamint.org.in) Site web : [www.oxfamint.org.in](http://www.oxfamint.org.in)

**Membre observateur d'Oxfam :**

L'organisation suivante a actuellement un statut de membre observateur auprès d'Oxfam International et travaille à l'obtention d'une possible affiliation complète :

**Fundación Rostros y Voces (México)** Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tél./Fax : + 52.55.687.3002. Courriel : [correos@rostrosyvoces.org](mailto:correos@rostrosyvoces.org)

Site web : [www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org)