

Le partenariat de Deauville, à l'origine des politiques économiques en Tunisie

Jihen Chandoul - Senior Policy analyst

jihen.chandoul@economie-tunisie.org

17 / 09 / 2015

Cet article vise à étudier les relations entre l'aide internationale et les politiques publiques en Tunisie et notamment les évolutions notables dans le contexte post-révolution.

L'objectif est de tenter d'analyser les relations et interactions de l'aide internationale avec l'élaboration des politiques publiques en Tunisie. A partir de mai 2011, l'aide internationale envers la Tunisie s'est traduite par une initiative conjointe réunissant les pays du G7 et les institutions financières internationales qui s'est intitulée le Partenariat de Deauville afin de coordonner les objectifs et orientations de leur aide financière. Cet article est ainsi une modeste contribution visant à inscrire les flux croissants d'aide internationale au développement pour la Tunisie depuis 2011 dans son contexte historique et ses évolutions internationales afin de mieux comprendre les causes profondes des choix économiques des autorités tunisiennes.

○ L'aide internationale ou la perte de marge de manœuvre dans l'élaboration des politiques économiques

○ Définition du concept d'« aide internationale au développement »

Aide internationale

Ce que l'on appelle communément « aide internationale au développement » ou « aide au développement » combine l'ensemble des différents types de financements qu'accordent principalement les institutions financières internationales et les agences gouvernementales des Etats à un Etat dit en voie de développement.

Comme le définit bien, Patrick Guillaume dans son article « l'aide internationale au développement »¹:

«L'aide extérieure est seulement une des formes possibles de la coopération internationale, elle est essentiellement une coopération financière et technique, distincte de la coopération monétaire (telle qu'une union monétaire) et de la coopération commerciale (telle qu'une union douanière), bien que de nombreuses interférences soient discernables entre les divers types de coopération. Cette aide internationale est analysée comme un flux de ressources ayant pour objet le développement.»

Elle se caractérise par des dons et des prêts hautement concessionnels, c'est à dire à des taux d'intérêt bas et à des conditions de remboursement privilégiées, qui sont assortis de conditionnalités diverses.

Bien que le concept renvoie à un présumé altruisme, à savoir des ressources financières fournies sans contrepartie et en faveur du développement, «l'aide au développement » répond à une logique économique, à des considérations et des intérêts stratégiques et économiques pour le bailleur.

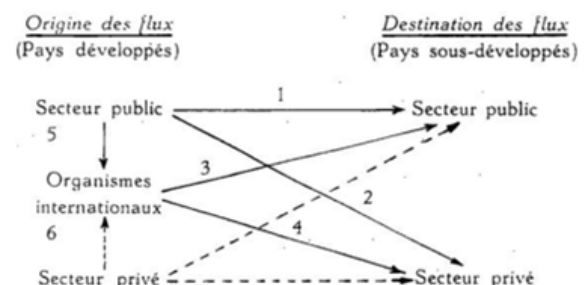
Conditionnalités

Les conditionnalités sont un ensemble de conditions exigées par l'organisme ou l'Etat qui prête ou réalise un don à un pays en voie

de développement, en plus de celles du remboursement du prêt avec intérêt. La conditionnalité des accords de prêts répond légitimement à une logique économique, géopolitique et/ou politique. Ces conditions peuvent prendre plusieurs formes : conditions liées à des politiques à savoir l'application de réformes de politiques publiques ou de politiques sectorielles, des conditions liées à l'achat de biens et services des entreprises du pays prêteurs etc.

Acteurs de l'aide au développement

Les acteurs de l'aide au développement sont principalement les agences de développement des Etats (secteur public dans le schéma ci-dessous), les institutions financières internationales ou organismes internationaux et enfin plus récemment le secteur privé².



Source : Patrick Guillaume, L'aide internationale au développement, Revue économique Année 1968, Volume 19, Numéro 6 pp. 974-1003

○ Evolutions historiques de l'aide internationale au développement

On observe que l'impact de l'aide internationale au développement a évolué que ce soit en termes de conditionnalités mais également au regard des acteurs institutionnels de l'aide au développement³.

- **1950- 1970** : l'aide au développement se caractérise par une « approche projet » qui prévaut, avec en l'occurrence une dominante pour les projets d'infrastructure, de reconstruction après-guerre et dans le cadre de plans d'investissement et de développement post-indépendance. Il s'agit d'une aide venant en général des anciens pays colonisateurs dans le cadre de leur politique d'aide bilatérale. Cette aide est conditionnée par l'achat des biens et services des entreprises des pays des bailleurs de fond. C'est ce que l'on appelle l' « aide liée ».
- **1980-milieu 1990** : Il s'agit de l'ère du « Consensus de Washington » pour une stratégie de l'aide internationale qui induit des réformes économiques à travers les conditionnalités de politiques en contrepartie des prêts et dons. Ce sont les controversés programmes d'ajustement structurels comme contrepartie de l'aide financière qui vise principalement à des réformes libérales tels que la libéralisation des échanges, la dérégulation, les réformes du secteur public et la privatisation. Durant cette période, on observe une « multilatéralisation » de l'aide internationale, à savoir une domination croissante des institutions financières internationales (Banque Mondiale, BAD, FMI etc..) en tant qu'acteurs de l'aide et pourvoyeurs de recommandations politiques par rapport aux acteurs bilatéraux (les Etats)
- **1995- jusqu'à aujourd'hui** : on parle de l'ère « Post-Consensus de Washington » à travers un élargissement et un renforcement des conditionnalités économiques et politiques, avec une focalisation

forte sur la gouvernance et les enjeux institutionnels fondés sur les concepts de « meilleur environnement institutionnel » (good policy environment) et « appropriation nationale » des réformes (national ownership). En effet, le constat consiste non pas à remettre en question les conditionnalités économiques au travers des plans d'ajustements structurels des années 80/90, mais à dire que ces mêmes réformes libérales auraient été plus efficaces dans un meilleur « environnement institutionnel et de gouvernance ». On observe à cette période qu'une partie de l'aide au développement est orientée vers le renforcement de capacités institutionnelles et l'amélioration du cadre de gouvernance afin que les élites politiques et administratives appliquent mieux les conditionnalités politiques et économiques. Ainsi, ont été ajoutées aux conditionnalités économiques des conditionnalités liées aux réformes de gouvernance mais également au renforcement de capacités à savoir la formation des leaders, futurs leaders, hauts cadres de l'administration. Par ailleurs, on constate durant cette période un alignement et une coordination plus forte des bailleurs de fond dans leur action, ce qui s'est traduit par une hausse des programmes d'assistance technique, des appuis budgétaires communs et la mise en place de fonds internationaux communs : c'est le phénomène de « cartel » des bailleurs de fonds. Dans ce cadre, l'abandon d'un bailleur de fond majeur (comme le FMI ou la Banque mondiale) peut signifier l'arrêt des financements.

A travers ce phénomène de cartel, l'insistance sur les réformes liées à la gouvernance et la formation des élites ainsi que le concept d' « appropriation nationale » (national ownership), on observe une volonté plus forte de contrôler comment les politiques sont définies, conçues et mise en place. Cette nouvelle donne contribue d'autant plus à réduire la marge de manœuvre des pays en voie de développement.

○ Lien entre aide internationale, conditionnalités et l'élaboration des politiques économiques

La perte d'autonomie et de marge de manœuvre des autorités nationales sur leur stratégie de développement et le processus d'élaboration des politiques publiques est une des conséquences de l'évolution de l'aide internationale telle que décrite plus haut.

En effet, ces conditionnalités politiques et économiques couplées au phénomène de cartel des bailleurs de fond ont grandement contribué à réduire la marge de manœuvre des autorités dans la mesure où elles réduisent directement les choix des possibles entre les différents types de politiques économiques et options à mettre en place selon les objectifs et intérêts nationaux. Les pays recevant les financements n'ont plus la possibilité de négocier entre différentes offres de bailleurs de fond face à ce type de cartel afin de choisir le financement le moins conditionné et le plus propice au développement du pays. La réduction de la marge de négociation a ainsi également réduit la marge de manœuvre des Etats dans le choix des politiques économiques.

◎ Le cas de la Tunisie après 2011 : le rôle du partenariat de Deauville dans l'élaboration des politiques économiques

Le partenariat de Deauville, dont on entend très peu parler, est une pierre angulaire des politiques économiques en Tunisie durant toute la période de transition, à savoir depuis mai 2011. Il répond à la même logique et tendance historiques présentés précédemment : il s'agit d'un cartel de différents bailleurs de fonds constitué en mai 2011 pour faire face aux révolutions dans les pays arabes et ainsi coordonner leurs actions et intérêts.

○ Le partenariat de Deauville : cartel des bailleurs de fonds pour orienter les politiques économiques des pays arabes en transition

Le partenariat de Deauville a émergé lors du sommet du G8 à Deauville en France les 26 et 27 mai 2011. Lors de cette réunion, les pays du G8 ont décidé de répondre aux pays arabes en révolution par ce partenariat qui consiste en une alliance ou une coordination des pays du G8, de la Turquie et des pays du Golfe ainsi que des institutions financières internationales afin de faciliter massivement l'accès aux prêts conditionnés (prêts- projets et appuis budgétaires) aux pays arabes en transition (Tunisie, Maroc, Jordanie, Yémen, Egypte) en contrepartie de la mise en place d'un ensemble de réformes néolibérales et de réformes institutionnelles dans leur pays.

Ce partenariat réunit la France, les États-Unis, la Russie, le Japon, l'Allemagne, le Canada, l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Union Européenne, l'Arabie Saoudite, le Qatar, la Turquie, le Koweït, les Émirats Arabes Unis, ainsi qu'une multitude d'institutions internationales à savoir Banque Africaine de Développement (BAD), Fonds Arabe pour le Développement Économique et Social (FADES), Fonds Monétaire Arabe (FMA), Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD), Banque d'Investissement Européenne (BEI), Banque Islamique de Développement (BID), Société Financière Internationale (SFI) (membre de la Banque Mondiale), Fonds Monétaire International (FMI), Fonds OPEC pour le Développement International (FODI), Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), Banque mondiale (BM).

Ces prêts sont fortement conditionnés et portent entre autres sur les 5 piliers suivants :

- Les réformes de l'environnement institutionnel et de la gouvernance
- Le renforcement des capacités et développement de la société civile
- Les réformes de l'éducation/formation professionnelle
- Les politiques économiques (politiques fiscales, politiques de change, politiques monétaires, politiques de commerce et d'investissement)
- L'intégration régionale (accord de libre-échange)

Illustration de cette coordination des bailleurs de fond : Le fonds de transition pour les pays arabes (région MENA)

Dans le cadre de ce partenariat, a été mise en place le Fond de Transition pour la région MENA (MENA Transition Fund) afin de coordonner une partie des flux financiers (prêts et dons) consacrés à l'assistance technique qui facilitera la mise en place et l'implémentation de ces conditionnalités.

Dans le panel des conditionnalités politiques et économiques des prêts et dons accordées aux pays arabes en transition, on retrouve les réformes liées à l'environnement institutionnel et la gouvernance (réforme parlementaire, réforme des autorités locales, développement du leadership, anti-corruption, société civile) afin d'améliorer l'environnement institutionnel et culturel d'implémentation des réformes d'une part, et d'autre part les réformes de politiques publiques et économiques (banque et finances, petites et moyennes entreprises, secteur énergétique, politiques d'investissement, etc.).

Pour la Tunisie, voici une partie des réformes depuis 2012 qui sont des contreparties des prêts accordés et qui sont en cours d'implémentation par le MENA Transition Fund. Les institutions financières internationales se sont ainsi coordonnées par réforme, chacune d'entre elle étant chargée de l'assistance technique visant à l'implémentation de ces réformes.

Figure 1: MENA Transition Fund Structure



Source : Mena transition fund

TABLE 1.2: MENA TF PORTFOLIO BY SUB-SECTOR

SUBSECTOR	NUMBER OF PROJECTS	TOTAL VALUE (US \$)	PERCENT OF TOTAL
Anti-corruption	1	6,480,500	3.8
Banking and Finance (including Microfinance)	7	19,813,300	11.7
Judicial reform	2	7321,000	4.2
Leadership	2	5,300,000	3.0
Local Government reform	2	9,545,000	5.6
Parliamentary reform	1	2,920,000	1.7
CSOs	1	1,718,700	1.0
Employment	1	5,000,000	2.9
Social Safety Nets and Subsidy reform	5	27,988,200	16.5
Youth Employment	3	9,004,920	6.5
Investment Policy and Business Environment	5	12,543,905	7.4
MSMEs	12	32,337,080	19.1
Infrastructure (Water Supply, Housing etc.)	4	9,004,920	5.3
Logistics	3	4,695,806	2.8
Trade and Transport	4	14,210,000	8.4
TOTALS	53	169,510,411	100.0

Source : rapport d'activité 2014 MENA Transition Fund

COUNTRY	#	PROJECT NAME	AMOUNT (\$)	ISA
Tunisia	1	Logismed soft project ¹	1,565,000	EIB
	2	Set-up of Tunisia Investment Authority	1,550,000	IFC/OECD
	3	Operationalizing Public Private Partnerships	2,300,000	A/DB/OECD
	4	Developing Leadership Capacity	1,600,000	A/DB
	5	Social Protection Reforms Support Project	5,055,000	WB
	6	Tunisian Energy Reform Plan	3,836,000	OFID
	7	Strengthening Youth Employability during Transition to a Green Economy	4,475,000	ISDB/OECD
	8	Regional Integration through Trade and Transport Corridors ¹	3,800,000	EIB
	9	Enhancing Domestic Resource Mobilisation through Effective Tax System Design and Improved Transparency and International Cooperation	4,401,800	A/DB/OECD
	10	Regional Affordable Housing Project - Tunisia activities ¹	2,110,460	AMF/WB
	11	Development of SMEs Exports Through Virtual Market Place ¹	1,000,000	WB
	12	Support to the Program of Holistic Social Business Movement in Tunisia	2,560,000	A/DB
Subtotal	12		34,253,260	

Source : rapport d'activité 2014 MENA Transition Fund

○ Conclusion

Ainsi, au travers des décennies, l'aide internationale a évolué de telle manière à orienter et influencer davantage les choix politiques et économiques des pays receveurs, en collaboration étroite avec le FMI et la Banque mondiale en l'occurrence, impactant ainsi directement les modèles de développement des pays. L'aide internationale est une des causes qui a conduit à la perte de marge de manœuvre des pays receveurs dans les choix de développement de leur pays et ce, au travers :

- Du phénomène de cartel qui a réduit les sources de financements possibles et par conséquent du choix des possibles en termes de politiques économiques qui a conduit de nombreux pays à accepter « le consensus de Washington ».
- La conversion progressive des dirigeants et élites au « consensus de Washington » via la formation qui les a conduits à ne voir qu'une seule façon de faire les politiques économiques.

La Tunisie n'échappe pas à ce phénomène de perte de souveraineté sur ces choix économiques et l'on observe le renforcement de cette tendance depuis 2011 au travers du partenariat de Deauville. Nous aurons l'occasion d'approfondir ces tendances et impact de l'aide internationale en Tunisie dans des contributions futures.

1- Patrick Guillaumont, "L'aide internationale au développement", Revue économique Année 1968 Volume 19 Numéro 6 pp. 974-1003
2- Le secteur privé est devenu un acteur de l'aide internationale, et ce de manière plus croissante depuis le consensus de Monterrey, 2002, <http://www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm>
3- The Political Economy of Africa, Vishnu Padayachee, mai 2010. The Political Economy of Development Aid as Main Source of Foreign Finance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia, Carlos Oya, School of Oriental & African Studies