

Cote du document: EB 2010/100/R.4/Rev.2
Point de l'ordre du jour: 6
Date: 17 septembre 2010
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Directives sur les relations avec les gouvernements de fait

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Kevin Cleaver

Vice-Président adjoint, responsable des programmes

téléphone: +39 06 5459 2419

courriel: k.cleaver@ifad.org

Rutsel Martha

Conseiller juridique

téléphone: +39 06 5459 2457

courriel: r.martha@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Centième session
Rome, 15-17 septembre 2010

Pour: **Approbation**

Recommandation pour approbation

En vertu de la section 52 des Principes et critères en matière de prêts, le Conseil d'administration est invité à approuver:

les **Directives sur les relations avec les gouvernements de fait** qui sont recommandées. Elles ont pour objet d'aider le Fonds à déterminer s'il doit octroyer de nouveaux financements pour des projets, à des États membres dont les gouvernements sont parvenus au pouvoir sans passer par une transition en bonne et due forme¹.

Projet de décision

1. En vertu de la section 52 des Principes et critères en matière de prêts, le Conseil d'administration est invité à approuver les directives suivantes sur les relations avec les gouvernements de fait:

Lorsqu'il décide si le Fonds doit octroyer de nouveaux financements pour des projets à un État membre dont le gouvernement a été renversé sans passer par une transition de pouvoir en bonne et due forme, le Président laisse d'abord s'écouler un certain temps avant d'évaluer les cinq principaux critères ci-après à prendre en considération:

- a) si un nouveau prêt ou une nouvelle garantie exposerait le Fonds à d'autres risques juridiques ou politiques liés aux obligations financières du pays et à son obligation de mener le projet à bien, en raison de la nature même du gouvernement de fait;
 - b) si le gouvernement contrôle effectivement le pays et jouit d'un niveau raisonnable de stabilité et d'acceptation générale;
 - c) s'il reconnaît de manière générale les obligations internationales précédemment souscrites par le pays, en particulier toute obligation antérieure envers le Fonds (à cet égard, le Fonds examine les antécédents du pays; l'un des indicateurs consiste à déterminer si les gouvernements passés ont généralement reconnu les obligations contractées par les gouvernements de fait qui les ont précédés);
 - d) le nombre de pays (en particulier voisins) qui ont reconnu le gouvernement ou entretiennent des relations avec lui en tant que gouvernement du pays; et
 - e) la position qu'ont adoptée les autres organisations internationales et régionales, dans le cadre de leurs compétences respectives, à l'égard de ce gouvernement.
2. Si le Président arrive à la conclusion que: a) un nouveau prêt ou une nouvelle garantie n'exposera pas le Fonds à d'autres risques juridiques ou politiques liés aux obligations financières du pays et à son obligation de mener le projet à bien, en raison de la nature même du gouvernement de fait; b) le gouvernement contrôle

¹ S'agissant de savoir si le Fonds doit continuer à financer des projets existants, il convient de rappeler que les Conditions générales applicables au financement du développement agricole (qui s'appliquent automatiquement à tout accord de financement conclu entre le Fonds et un État membre) prévoient les cas où le Fonds peut faire jouer son droit de suspendre, voire d'annuler, un accord de financement. Plus précisément, il est fait référence aux sections 12.01 i), v) et vi) des Conditions générales, énonçant les motifs de suspension suivants: l'emprunteur n'a pas procédé, à son échéance, au paiement d'un montant dû au titre du paiement des frais de service du prêt; les objectifs du projet énoncés dans l'accord n'ont pas été atteints, ou il est peu probable qu'ils le soient dans les délais prévus; le Fonds a constaté la survenance d'un fait rendant improbable l'exécution satisfaisante du projet. À la lumière de ce qui précède, le Fonds se réserve le droit de suspendre, en tout ou en partie, voire d'annuler, le financement de projets en cours s'il considère que la nature de fait d'un gouvernement en entravera ou en empêchera la bonne exécution.

effectivement le pays et jouit d'un niveau raisonnable de stabilité et d'acceptation générale; c) le gouvernement reconnaît de manière générale les obligations internationales précédemment souscrites par le pays, en particulier toute obligation antérieure envers le Fonds; d) la majorité des pays (en particulier voisins) ont reconnu le gouvernement ou entretiennent des relations avec lui en tant que gouvernement du pays; et e) la plupart des organisations internationales et régionales, dans le cadre de leurs compétences respectives, ont reconnu le gouvernement ou traitent avec lui en tant que gouvernement du pays, la proposition de financement du projet est alors conforme aux critères relatifs aux pays et aux projets, tels qu'énoncés dans les Principes et critères en matière de prêts, et le Président recommandera au Conseil d'administration d'approuver le projet. En revanche, s'il n'est pas convaincu que chacun des critères énoncés ci-dessus est respecté, le Président s'abstiendra de soumettre le projet au Conseil d'administration et en avisera celui-ci.

Note explicative

Directives sur les relations avec les gouvernements de fait

1. La section 2 c) de l'article 7 de l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole ("l'Accord") dispose que:
 "Le Président soumet projets et programmes au Conseil d'administration pour examen et approbation."
2. Les présentes directives ont pour objet d'aider le Président à déterminer s'il doit soumettre au Conseil d'administration (pour approbation) des projets et programmes nouveaux en faveur d'États membres dont les gouvernements sont parvenus au pouvoir sans passer par une transition en bonne et due forme.

I. Contexte

3. Contrairement à ceux des autres institutions financières internationales, les organes directeurs du Fonds n'ont pas encore établi de politique concernant les relations à entretenir avec des gouvernements qui sont parvenus au pouvoir sans passer par une transition en bonne et due forme, et que l'on peut donc qualifier de gouvernements de fait.
4. En l'absence d'une telle politique, le Conseil d'administration du FIDA a dû, par le passé, envisager d'octroyer de nouveaux financements pour des projets à des États membres dont le gouvernement a été renversé sans passer par une transition de pouvoir en bonne et due forme.
5. Ces 10 dernières années, quelque 30 tentatives de coup d'État ont eu lieu dans 20 pays. En théorie, ces événements revêtent un caractère aléatoire, mais on peut toutefois observer une certaine régularité dans le temps. On compte en moyenne trois tentatives de coup d'État par an. Les gouvernements de fait qui arrivent au pouvoir à l'issue de ces coups d'État ne sont par conséquent pas aussi rares que l'on pourrait le penser. Le Fonds a donc besoin de directives qui donnent des indications claires à sa direction, s'agissant notamment de l'instruction des nouveaux projets.

II. Cadre juridique

6. Les documents de base du FIDA fournissent des orientations de haut niveau sur la nature des relations à entretenir avec les gouvernements de fait.

A. L'Accord portant création du FIDA

7. Il est indiqué à la section 1 d) de l'article 7 de l'Accord que les décisions du Fonds en matière de financement doivent reposer uniquement sur des considérations de développement liées à la malnutrition. Les priorités énumérées sont les suivantes:
 "d) Pour l'affectation de ses ressources, le Fonds s'inspire des priorités suivantes:
 i) nécessité d'accroître la production alimentaire et d'améliorer le niveau nutritionnel des populations les plus pauvres dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire;
 ii) potentiel d'accroissement de la production alimentaire dans d'autres pays en développement. De même, une importance particulière sera attachée à l'amélioration du niveau nutritionnel des populations les plus pauvres de ces pays et de leurs conditions de vie."
8. La section 8 g) de l'article 6 de l'Accord dispose que "Le Président et les membres du personnel n'interviennent dans les affaires politiques d'aucun membre. Leurs

décisions ne reposent que sur des considérations impartiales de politique de développement visant à atteindre l'objectif pour lequel le Fonds a été créé."

9. Enfin, le statut du FIDA, en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, a également une incidence sur la manière dont on y aborde les questions relatives aux gouvernements de fait. Selon un avis consultatif émis en 1996 par la Cour internationale de justice² au sujet de l'incidence du statut d'institution spécialisée, le Fonds, en sa qualité d'institution spécialisée, ne saurait traiter de problèmes qui ne relèvent pas de son mandat et ne peut empiéter sur les responsabilités d'autres organes du système des Nations Unies.

B. Principes et critères du FIDA en matière de prêts

10. Par ailleurs, dans ses Principes et critères en matière de prêts, approuvés à sa deuxième session le 14 décembre 1978, le Conseil des gouverneurs du Fonds stipule que le Président peut examiner la situation politique d'un État membre lorsque celle-ci est susceptible de compromettre l'efficacité du financement du Fonds ou le remboursement d'un prêt (sections 24 et 25 des Principes et critères en matière de prêts concernant les critères relatifs aux pays et aux projets).
11. Il est établi clairement dans les Principes et critères du FIDA en matière de prêts que ce sont les critères relatifs tant aux pays qu'aux projets qui déterminent l'admissibilité d'un État membre à recevoir un financement. La section 24 de ce document de base énonce les critères relatifs aux pays qui sont considérés comme pertinents pour le Fonds. En particulier, en ce qui concerne les pays remplissant les conditions pour bénéficier d'un financement, le Fonds prêtera attention aux politiques et aux pratiques générales en matière d'économie, d'agriculture et d'administration. Également importantes sont les mesures au niveau institutionnel qui permettent au gouvernement d'atteindre les paysans pauvres de manière efficace, grâce à une action coordonnée des organismes d'État. Selon la section 25 des Principes et critères en matière de prêts, le Fonds est tenu de porter une attention particulière aux critères relatifs aux projets, notamment à la diffusion de techniques améliorées aux petits exploitants, aux programmes d'investissement susceptibles d'augmenter la production, et à la promotion d'activités rurales à fort coefficient de main-d'œuvre.
12. En exigeant qu'il soit tenu compte de la situation économique générale, des politiques et pratiques agricoles et administratives de l'État membre concerné, ainsi que de l'importance attachée par le gouvernement à ses capacités institutionnelles, les Principes et critères en matière de prêts prescrivent au Fonds de s'intéresser aux conditions risquant de compromettre la viabilité d'un projet ou d'un programme. Il va sans dire, en effet, que le Fonds doit traiter avec un gouvernement compétent qui s'engage en faveur du projet ou programme financé et des obligations contractées en devenant membre de l'organisation.

III. Validité de la politique de la Banque mondiale pour le Fonds

13. D'autres institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale, exigent aussi de traiter avec un gouvernement compétent qui s'engage en faveur du projet ou programme financé et des obligations contractées en devenant membre de l'organisation. Par conséquent, étant donné que la Banque mondiale dispose dans ce

² Avis consultatif concernant la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, Cour internationale de justice, 8 juillet 1996.

domaine d'une politique instaurée depuis longtemps³, il a semblé souhaitable d'examiner si celle-ci pourrait être appliquée par le Fonds. Dans ses relations avec les gouvernements de fait, la Banque mondiale accorde une importance capitale à la mise en place d'un cadre juridique approprié pour ses prêts. La politique de la Banque en matière d'octroi de nouveaux financements à des gouvernements de fait lui impose, une fois écoulé un certain délai minimum, d'examiner:

"a) si un nouveau prêt ou une nouvelle garantie exposerait la Banque à d'autres risques juridiques ou politiques liés aux obligations financières du pays et à son obligation de mener le projet à bien, en raison de la nature même du gouvernement de fait;

b) si le gouvernement contrôle effectivement le pays et jouit d'un niveau raisonnable de stabilité et d'acceptation générale;

c) s'il reconnaît de manière générale les obligations internationales précédemment souscrites par le pays, en particulier toute obligation antérieure envers la Banque (à cet égard, la Banque examine les antécédents du pays; l'un des indicateurs consiste à déterminer si les gouvernements passés ont généralement reconnu les obligations contractées par les gouvernements de fait qui les ont précédés);

d) combien de pays (en particulier voisins) ont reconnu le gouvernement ou entretiennent des relations avec lui en tant que gouvernement du pays; et

e) quelle position ont adoptée les autres organisations internationales à l'égard de ce gouvernement".⁴

14. On peut affirmer sans risque d'erreur que ces critères sont compatibles avec l'Accord portant création du FIDA et avec les Principes et critères en matière de prêts. Le Fonds peut s'inspirer de l'approche adoptée par la Banque mondiale, en tenant compte toutefois de son rôle en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies et de sa mission particulière dans le domaine du financement du développement agricole. La Banque mondiale étant elle aussi à la fois une institution financière internationale et une institution spécialisée des Nations Unies, il s'avère qu'il n'y a aucune raison pour que les critères appliqués par la Banque ne soient pas également valables pour le Fonds. C'est pourquoi il est proposé d'adopter les mêmes critères que la Banque mondiale.

IV. Directives recommandées sur les relations avec les gouvernements de fait

15. Pour le FIDA, les cinq éléments suivants semblent être les meilleurs critères pour déterminer si le Président devrait ou non soumettre des projets et programmes au Conseil d'administration pour des États membres dont le gouvernement a changé sans un transfert du pouvoir en bonne et due forme: a) si un nouveau prêt ou une nouvelle garantie exposerait le Fonds à d'autres risques juridiques ou politiques liés

³ PO 7.30 – *Relations avec les gouvernements de fait*, Politique opérationnelle de la Banque mondiale, juillet 2001. [Cette note relative à la politique opérationnelle a été révisée en août 2004 pour faire apparaître l'expression "prêts à l'appui des politiques de développement" (anciennement prêts à l'ajustement), conformément à la politique opérationnelle PO/PB 8.60 publiée en août 2004]. Disponible en ligne à l'adresse:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064666~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>, dernière consultation le

21 juillet 2001. [La note 6 citée au paragraphe 13 a) se réfère au texte ci-après: "Les accords entre la Banque et ses membres sont régis par le droit international, qui comporte aussi certains principes relatifs aux gouvernements de fait. Selon un principe général du droit international, qui n'est toutefois pas absolu, les obligations contractées par les gouvernements de fait, censées être contraignantes pour l'État, doivent être honorées par les gouvernements qui leur succèdent. Les réserves afférentes à ce principe général peuvent être liées à la nature tant du gouvernement de fait que de l'obligation qu'il a contractée. À titre d'exemple, un gouvernement successeur peut remettre en question la compétence d'un gouvernement de fait qui s'était défini comme un gouvernement provisoire en vue de contracter des obligations à long terme sans rapport avec les besoins immédiats du pays concerné." Extrait de la PO 7.30 – *Relations avec les gouvernements de fait*, Politique opérationnelle de la Banque mondiale, paragraphe 5 a), juillet 2001].

⁴ PO 7.30 – *Relations avec les gouvernements de fait*, Politique opérationnelle de la Banque mondiale, paragraphes 5 a) à 5 e), juillet 2001.

aux obligations financières du pays et à son obligation de mener le projet à bien, en raison de la nature même du gouvernement de fait; b) si le gouvernement contrôle effectivement le pays et jouit d'un niveau raisonnable de stabilité et d'acceptation générale; c) s'il reconnaît de manière générale les obligations internationales précédemment souscrites par le pays, en particulier toute obligation antérieure envers le Fonds (à cet égard, le Fonds examine les antécédents du pays; l'un des indicateurs consiste à déterminer si les gouvernements passés ont généralement reconnu les obligations contractées par les gouvernements de fait qui les ont précédés); d) le nombre de pays (en particulier voisins) qui ont reconnu le gouvernement ou entretiennent des relations avec lui en tant que gouvernement du pays; et e) la position des autres organisations internationales et régionales, dans le cadre de leurs compétences respectives, à l'égard de ce gouvernement.

16. Si le Président arrive à la conclusion que: a) un nouveau prêt ou une nouvelle garantie n'exposera pas le Fonds à d'autres risques juridiques ou politiques liés aux obligations financières du pays et à son obligation de mener le projet à bien, en raison de la nature même du gouvernement de fait; b) le gouvernement contrôle effectivement le pays et jouit d'un niveau raisonnable de stabilité et d'acceptation générale; c) le gouvernement reconnaît de manière générale les obligations internationales précédemment souscrites par le pays, en particulier toute obligation antérieure envers le Fonds; d) la majorité des pays (en particulier voisins) ont reconnu le gouvernement ou entretiennent des relations avec lui en tant que gouvernement du pays; et e) la plupart des organisations internationales et régionales, dans le cadre de leurs compétences respectives, ont reconnu le gouvernement ou traitent avec lui en tant que gouvernement du pays, la proposition de financement du projet est alors conforme aux critères relatifs aux pays et aux projets, tels qu'énoncés dans les Principes et critères en matière de prêts, et le Président recommandera au Conseil d'administration d'approuver le projet. Par ailleurs, si l'une quelconque de ces questions reçoit une réponse négative, le projet n'est pas conforme aux Principes et critères en matière de prêts, et le Président devra renoncer à le soumettre au Conseil d'administration et informera ce dernier en conséquence.