



Le Fonds koweïtien pour le développement, genèse de la « petite BIRD » du Golfe

Yasmina Aziki

Doctorante marocaine en histoire des relations internationales à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne sous la direction de Laurence Badel, Yasmina Aziki prépare une thèse sur les enjeux de la coopération pour le développement entre les organisations internationales et la région MENA (Middle East-North Africa), entre 1964 et 1981. Diplômée de droit international, elle s'intéresse aux pratiques d'organisations multilatérales telles que la Banque mondiale, l'ONU (en particulier le Programme des Nations unies pour le développement et la Conférence des Nations unies pour le développement économique) et l'Organisation de coopération et de développement économique, ainsi que leur impact sur les pays en développement du sud du bassin méditerranéen. Dans ce cadre, ses recherches portent également sur les ententes régionales et les enjeux de la coopération Sud-Sud dans le monde arabe.

DANS LA CRISE qui secoue le Conseil de coopération du Golfe depuis le mois de juin 2016, le Koweït s'est immédiatement distingué comme le médiateur légitime entre le Qatar et les autres pays du Golfe¹. Aguerri au rôle de médiation, le Koweït est un petit émirat qui passe pour faire partie des plus libéraux de la région, doté d'un

parlement élu démocratiquement. Pays stratégique qui a su tirer son épingle du jeu dans la région en s'alliant avec les puissances occidentales, la Grande-Bretagne puis les Etats-Unis, il est aussi proche des autres pays arabes et du Golfe.

Comment un Etat, niché entre deux grands pays que sont l'Arabie Saoudite et l'Irak, a-t-il réussi à acquérir une telle assise à la fois régionale et internationale ?

Emirat richissime, il a été le premier de la région à se servir de ses revenus pour mener une politique de développement qui se voulait efficace et utile. L'on sait que sa puissance financière est fondamentalement tirée de ses revenus du pétrole. Son usage et la genèse de cette aide ont toutefois été peu étudiés dans l'historiographie. C'est précisément ce sujet que nous aborderons dans cet article, à travers le cas de sa coopération avec la Banque mondiale et la création du Fonds koweïtien pour le développement des pays arabes (KFDEA). Nous tenterons d'expliquer les raisons qui ont poussé le Koweït à se tourner dans un premier temps vers la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD ou Banque mondiale)²

pour la mise en place d'une institution spécialisée dans l'attribution d'une aide au développement tournée d'abord vers les pays arabes et motivée par des objectifs politiques. Pour la BIRD, il s'agissait de profiter de cette nouvelle source de financement afin d'étendre ses activités. En analysant les prémisses de ces rapports, nous allons pouvoir avancer qu'il s'est agi d'une coopération qui a profité à ces deux parties dont les intérêts étaient concordants. Finalement, l'émirat koweïtien, récipiendaire au départ d'un soutien technique de la part de la BIRD au moment de son indépendance pour mettre sur pieds son fonds de développement, va rapidement se muer en véritable partenaire de cette institution et en acteur légitime de l'aide au développement dans la région.

Cette étude historique repose sur le croisement de deux sources d'archives : celles de la Banque mondiale à Washington, que nous avons été les premiers à déclassifier et consulter en 2015, et celles du ministère des Affaires étrangères français, récemment ouvertes en 2016.

Une présence internationale au service de sa légitimité territoriale

Le 1^{er} mars 1960, le gouvernement britannique déclare officiellement que le Koweït est désormais seul responsable de la conduite de ses relations internationales. Cette décision, qui consacre définitivement l'indépendance du Koweït, est traditionnellement une condition pour adhérer à des organisations internationales. En réalité, dès l'année précédente, ce pays avait commencé, avec le soutien des autorités britanniques, à déposer des candidatures dans diverses institutions internationales, telle que l'Organisation internationale des télécommunications (ITU). En se faisant reconnaître en sa qualité de membre d'une telle institution, le Koweït consacrait ainsi sa propre légitimité à être indépendant et entrait dans la scène internationale³. Ainsi, cet émirat, revendiqué par ailleurs par l'Irak dès le lendemain de son émancipation, a tenté d'asseoir son indépendance

sur la scène mondiale pacifiquement, grâce au soutien de ses mandataires et à sa légitimité internationale. En se dotant de la sorte d'une personnalité internationale, le Koweït confirme sa légitimité territoriale.

Pourtant, un camp reste difficile à convaincre : la Ligue arabe. Embarrassée, elle est divisée entre le désir de reconnaître un Etat qui se défait du joug colonialiste britannique et la revendication territoriale de l'influente Irak qui menace d'opposer son veto à toute demande d'adhésion du Koweït à la Ligue. Pour Nasser et l'Arabie Saoudite, il serait des plus périlleux que d'accéder aux revendications irakiennes. Un document diplomatique secret issu des archives du ministère des Affaires étrangères français résume ainsi la situation :

« Si Bagdad réussissait à contrôler les gisements de pétrole de Koweït, l'Irak, avec une production annuelle de 130 millions de tonnes, comparable à celle de l'URSS ou du Venezuela, pourrait non seulement dicter sa loi dans le Golfe Persique mais aussi jouer un rôle déterminant sur le marché pétrolier mondial »⁴.

En clair, une annexion par l'Irak n'arrange ni les pays de la région, ni l'Occident, premier consommateur de pétrole. La querelle prendra fin lorsque l'émir koweïtien attribuera une aide au développement à son voisin irakien. L'indépendance du Koweït aura finalement le soutien de tous.

Le pays tente donc au moment de son indépendance d'utiliser au mieux ses revenus et en fait un bras de sa politique diplomatique dans la région. Et les besoins de financement ne manquent pas dans la région. En effet, les *frontline countries*, en guerre contre Israël, ont des besoins considérables⁵. Le Koweït leur versera, entre 1961 et 1969, pas moins de 30 milliards de dollars au titre de son soutien à leur effort de guerre. En agissant ainsi, l'émirat s'assure des alliés de choix dans la Ligue arabe. Il va rapidement s'y faire une place en tant que médiateur et membre actif de l'organisation, souvent neutre⁶. La place occupée par le Koweït dans le monde arabe est donc intrinsèquement liée au besoin de financement des pays arabes et à son habilité à équilibrer son aide entre eux. Elle est éga-



lement le fruit d'une diplomatie active, qui s'étend par-delà les frontières régionales pour arriver jusqu'aux institutions de Bretton Woods et de la BIRD en particulier.

Le Fonds koweïtien pour le développement : une « petite BIRD » au service de la diplomatie d'influence de l'émirat

Si la politique d'aide au développement koweïtienne répond essentiellement à des objectifs politiques, elle n'en reste pas moins forgée autour de l'idée d'une certaine utilité économique et tolère peu le gaspillage. Le Koweït s'est, avant même son indépendance, doté d'une administration qualifiée. Les fonctionnaires sont ainsi tous formés par les britanniques et ont, pour la plupart, obtenus leurs diplômes en Grande-Bretagne. L'administration de l'Etat koweïtien est donc exceptionnellement moderne dans la région, les cadres rôdés à des méthodes efficaces de gestion.

C'est probablement pour cela que la Banque mondiale s'intéresse, dès 1961, à ce petit pays⁷. Celui-ci est pour sa part échaudé par deux échecs de missions d'investisse-

ment durant lesquelles le département des finances koweïtien se rend compte de son incompétence quant à la gestion « hasardeuse » de financements destinés au développement⁸. Nous sommes ici en présence d'une convergence d'intérêts : la Banque mondiale est encore peu présente dans la région MENA (*Middle East - North Africa*) et s'intéresse de surcroît à ce pays indépendant et très riche, qui pourrait l'aider à financer ses propres projets. Pour le Koweït, il s'agit de profiter de l'expertise technique de l'institution, tout en s'y ancrant.

Le Koweït s'est ainsi tourné vers la Banque mondiale dès le lendemain de son indépendance, alors même qu'il n'en était pas encore membre. En effet, l'émir Abdallah III avait sollicité l'institution afin de l'aider à créer un fonds d'aide au développement destiné à soutenir les pays arabes. Une assistance technique sera fournie par la BIRD, grâce à laquelle, elle va totalement forger les méthodes d'aide au développement koweïtiennes.

Le 31 décembre 1961, l'émir du Koweït approuve par décret la création du Fonds koweïtien pour le développement économique arabe entièrement financé par le

gouvernement. Cette institution est une « petite BIRD »⁹ qui tire son expertise d'échanges intenses entre fonctionnaires de la Banque mondiale et cadres koweïtiens. De fait, le principe directeur de ce fond est l'attribution de prêts « nécessaires pour implanter des programmes de développement dans les pays arabes »¹⁰.

Le premier objectif pour les experts de la Banque consistera à ce que le fonds applique strictement le principe d'autonomie par rapport au gouvernement. Les critères économiques de l'institution internationale, qu'elle demande aux fonctionnaires koweïtiens d'appliquer, devront fondamentalement primer sur les considérations politiques¹¹. C'est une préoccupation constante de la Banque qui veillera (et surveillera) scrupuleusement à l'embauche de cadres qualifiés, diplômés de grandes universités, peu, voire pas politisés. Le gouvernement koweïtien, soucieux du critère de rentabilité de l'aide, accepte et une réelle collaboration commence à partir de l'année 1962. Vu comme un petit pays richissime, doté de plus de capitaux disponibles que les États-Unis, il devient, cette année-là, membre de la BIRD et du FMI¹².

**Le Fonds koweïtien et la BIRD :
une convergence d'intérêts
stratégiques pour une coopération qui
s'internationalise**

Sur la politique d'aide au développement koweïtienne, Paul Carton (1921-2012), Consul de France à Aden en Jemen en 1964, fait le commentaire suivant :

« L'aide financière du Koweït est, pour le monde arabe, une manne précieuse. Il est donc de l'intérêt, bien compris, de chaque État du Moyen-Orient de voir la principauté consolider les assises de son indépendance. Les pays les plus riches comme l'Irak, la Syrie et l'Égypte dilapident leurs revenus nationaux en vaines dépenses (...). Ils auront donc, de plus en plus, recours au Koweït pour le financement de leurs grands travaux de modernisation et de développement »¹³.

Grâce à sa manne financière, acheminée à travers un fonds désormais efficace

et rompu à des méthodes de gestion modernes, le Koweït parvient aisément à se positionner en tant que contributeur au développement des pays arabes.

La Banque mondiale veille toujours de près à ce que le Fonds s'attache en premier lieu à participer à des projets viables et rentables économiquement pour les Koweïtiens. La tâche la plus difficile sera pour elle de convaincre le Fonds koweïtien de quitter la sphère du monde arabe pour investir dans des projets situés dans d'autres zones géographiques. Dans la mesure où la diplomatie koweïtienne, par rapport à ses voisins arabes, repose sur les activités de son fonds pour le développement, il faudra plusieurs années à la Banque mondiale pour y arriver. A partir de 1974, le KFDEA s'appellera également le Fonds koweïtien pour le développement économique et va se défaire de sa spécificité régionale arabe. Il va ainsi entamer l'élargissement de ses activités à l'Afrique et à l'Asie.

L'enjeu est pour la BIRD très important. Après la crise pétrolière de 1973, les pays du Nord qui connaissent des difficultés économiques réduisent leurs contributions à l'aide au développement. Il devient alors vital pour les activités de la Banque de solliciter d'autres bailleurs. Le Koweït, avec ses pétrodollars, sera une solution à ce problème de financement. Ainsi, l'Agence internationale pour le développement (AID), l'une des branches du groupe BIRD qui finance les pays les plus pauvres sur la base de dons sera sauvée de la faillite grâce à un financement de l'émirat, en 1975. Aujourd'hui encore, le Koweït fait partie des principaux contributeurs de cette institution.

L'appui sur l'expertise de la Banque mondiale a ainsi permis au Fonds koweïtien de s'inscrire en quelques années dans le champ global de la coopération pour le développement. Outil diplomatique, il va se muer en outil d'investissement en s'appuyant sur son « expérience BIRD » et fera partie des pionniers de l'aide au développement.

Conscient de sa fragilité puisque sa richesse repose sur le pétrole, le Koweït va privilégier des investissements productifs.

De fait, très peu de projets en coordination avec la Banque seront de portée sociale, domaine considéré comme étant peu rentable. Doté d'une administration qualifiée, le Fonds koweïtien a su tirer son épingle du jeu pour être le leader de l'aide au développement arabe. Il aidera ainsi à la création d'autres fonds, comme celui des Emirats ou encore de la Ligue arabe et de l'OPEP.

Il ne fait aucun doute que l'agenda diplomatique du Fonds koweïtien a été une réussite. Ainsi, lorsqu'en 1991 Saddam Hussein décide d'entrer au Koweït, les pays de la Ligue arabe condamnent pour la plupart cette action, et les Etats-Unis envoient leurs troupes¹⁴. Les réserves de pétrole représentaient certes un enjeu mais l'aide issue des pétrodollars a été vitale pour la sécurité koweïtienne.

- 1) «Qatar says Kuwait trying to solve diplomatic rift», Al Jazeera, 6 juin 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/06/qatar-kuwait-solve-diplomatic-rift-170606044737635.html>.
- 2) La BIRD est une composante du Groupe Banque mondiale. Elle est une organisation internationale composée d'Etats membres qui sont signataires de ses statuts et qui ont auparavant intégré le Fonds monétaire international.
- 3) Entre 1959 et 1961, le Koweït a adhéré à l'ITU, mais également à l'Union postale universelle, l'Organisation intergouvernementale consultative maritime, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation internationale de l'Aviation civile, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP).
- 4) Archives du ministère des Affaires étrangères et du développement international français (AMAEDI), Direction Afrique-Levant, Pays du Golfe persique, Note d'information: l'indépendance du Koweït et les revendications irakiennes, Secret, Paris, le 29 juin 1961.
- 5) Cette appellation désigne traditionnellement l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban.
- 6) Abdul-Reda Assiri, «Kuwait's Dinar Diplomacy: The role of donor-mediator», *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* n°14, 1991, p. 26.
- 7) Les Etats-Unis n'étaient pas étrangers à cette initiative puisqu'il convient de souligner que ce partenariat a été en premier lieu soutenu par eux. Voir à ce propos: Gregory Winger, «Twilight on the British Gulf: The 1961 Kuwait Crisis and the Evolution of American Strategic Thinking in the Persian Gulf», *Diplomacy and Statecraft*, December 1, 2012.
- 8) Archives de la Banque mondiale (Bm), 1874200: Kuwait- General- Fund for Arab Economic Development-Correspondance 01, Office memorandum, From O.J. McDiarmid, Kuwait Development Fund-Discussion with Fakri Shehab, January 10, 1962.
- 9) Qualificatif utilisé par le conseiller économique de l'ambassade de France à Beyrouth, AMAE, Série PGP, Sous-Série A, Note de l'Ambassade de France au Liban: La situation économique du Koweït, Annexe IV, Beyrouth, le 16 mai 1962.
- 10) Les premiers investissements du fonds seront principalement consacrés aux pays membres de la Ligue arabe: Syrie, Liban, Jordanie, Arabie Saoudite, Egypte, Soudan, Libye, Maroc et Tunisie.
- 11) Bm, 1874200, Rapport: to the Chairman of the Board of Directors of the Kuwait Fund for Arab Economic Development, p. 3. C'est une condition nodale qui reste parfois difficile à appliquer, comme en témoignent les prêts attribués à la Jordanie sur des bases essentiellement politiques.
- 12) «Kuwait Admitted to Banking Pacts: Becomes Member of IMF and the World Bank», *New York Times*, September 14, 1962, «Little Kuwait's Bank vaults spilling over: oil money pours into Arab nation faster than officials can plan how to spend it», *Los Angeles Times*, July 12, 1973.
- 13) AMAEDI, Série PGP (c), Sous-Série 7, dossier A, Lettre de Paul Carton à l'ambassadeur de France en Grande-Bretagne, Confidentiel, Aden, le 26 février 1964, p. 2.
- 14) Il est en effet frappant de constater que les pays arabes les plus virulents contre la tentative d'incursion irakienne, en particulier l'Égypte, ont été ceux qui ont le plus bénéficié de l'aide du Fonds koweïtien.



Der Kuwait Fonds für Entwicklung: Entstehung der „kleinen BIRD“ des Golfes

Yasmina Aziki

Als 1961 Grossbritannien das schon damals dank des Erdöls über immense Ressourcen verfügende Emirat Kuwait in die politische Unabhängigkeit entlässt, gründet dieses mit der technisch-administrativen Unterstützung der Weltbank den Kuwait Fonds für Arabische Wirtschaftliche Entwicklung (KFDEA). Meist ist mit „Weltbank“ übrigens im engeren Sinne die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (frz. BIRD, *Banque internationale pour la reconstruction et le développement*), ein Zusammenschluss von Signatärstaaten des Internationalen Währungsfonds, gemeint.

Der vorliegende Artikel untersucht anhand erst kürzlich (2015 und 2016) zugänglich gemachter Archivdaten der Weltbank in Washington und des französischen Aussenministeriums die politischen Entstehungsgründe des KFDEA, der zuweilen auch als „petite BIRD“ („kleine BIRD“) gehandelt wird. Der KFDEA leiht Gelder für ökonomisch rentable Entwicklungsprojekte in arabischen Ländern und speist sich vollständig aus dem kuwaitischen Staatsfonds. War Kuwaits Unabhängigkeit 1961 anfänglich noch durch territoriale Ansprüche des Irak gefährdet, so legitimiert das Emirat massgeblich dank der Entstehung des KFDEA (und der daraus resultierenden Verankerung von Kuwait in internationalen Organismen) seither seine territoriale Unabhängigkeit und sichert sich durch seine finanzstarke internationale Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit politische Interessen auf der Weltbühne. Dabei profitierte vom KFDEA nicht nur Kuwait selbst sowie die von ihm unterstützten arabischen Staaten, sondern ab 1974 auch Asien und Afrika. Für die BIRD, die dadurch Zugang zum immensen kuwaitischen Staatskapital erhielt, zahlte sich dies gerade seit der Öl-Krise 1973 aus, als die Länder des Nordens ihr immer weniger Geld zukommen liessen. Das kleine Emirat am Golf hat sich also dank seiner Finanzstärke und dem Errichten des KFDEA mit professioneller Expertise der BIRD als diplomatisches und politisches Schwergewicht erster Güte in der Region profiliert. Es liegt so auch heute noch im Interesse der westlichen Verbündeten Kuwaits, Grossbritannien und USA, wie auch aller anderen Länder, die finanziell von Kuwait profitieren, die Sicherheit und die Unabhängigkeit des Emirates zu gewährleisten.

Deutsche Zusammenfassung des Artikels: Sophie Glutz