



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Rapport présenté au Parlement sur les**  
*activités du Fonds monétaire international*  
*et de la Banque mondiale*  
*en application de l'article 44 de la loi de*  
*finances rectificative pour 1998*

**--- oOo ---**

*juillet 2001*

## TABLE

<b>1</b>	<b>Le pilotage des institutions de Bretton Woods .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1</b>	<b>Le FMI .....</b>	<b>4</b>
1.1.1	Gouvernance et légitimité.....	4
	• <i>La révision des quotes-parts</i> .....	5
	• <i>La coordination Européenne</i> .....	8
	• <i>Le nouveau bureau d'évaluation indépendant (BEI – Evaluation Office / EVO)</i> ....	10
	• <i>La transparence</i> .....	12
	• <i>Le processus de nomination du Directeur général du FMI (et du Président de la Banque Mondiale)</i> .....	16
1.1.2	Stabilité et surveillance.....	17
	• <i>Veiller à la stabilité économique mondiale : mieux anticiper</i> .....	17
	• <i>La surveillance multilatérale (WEO)</i> .....	17
	• <i>La surveillance régionale</i> .....	18
	• <i>La surveillance au titre de l'article IV</i> .....	22
1.1.3	Prévention des crises .....	24
	• <i>Renforcer les instruments de prévention</i> .....	25
	• <i>La réforme de la conditionnalité dans la perspective d'une prévention renforcée</i> .	33
	• <i>Accompagner l'insertion des pays en développement dans une économie globale</i> .	36
	• <i>Impliquer le secteur privé</i> .....	40
	• <i>Améliorer la régulation prudentielle</i> .....	41
1.1.4	Résolution des crises .....	42
	• <i>Les principes</i> .....	42
1.1.5	Bilans régionaux de l'action du FMI.....	56
1.1.6	Moyens et fonctionnement .....	67
	• <i>Questions budgétaires et de personnel</i> .....	67
	• <i>Position de liquidité</i> .....	71
	• <i>Relations financières entre le FMI et la France</i> .....	72
<b>1.2</b>	<b>Le groupe de la Banque Mondiale .....</b>	<b>75</b>
1.2.1	Les politiques : réduction de la pauvreté et des inégalités .....	76
	• <i>Des objectifs ambitieux</i> .....	76
	• <i>La priorité des secteurs sociaux</i> .....	81
	• <i>La Banque et le développement durable</i> .....	86
	• <i>Le rôle du secteur privé</i> .....	94
1.2.2	Instruments et coopérations .....	99
	• <i>Instruments</i> .....	99
	• <i>Coopérations</i> .....	108
1.2.3	Les Moyens .....	120
	• <i>La gouvernance au sein du groupe Banque Mondiale</i> .....	120
	• <i>Questions budgétaires et financières</i> .....	128

## **2 Deux exemples de politiques communes au service du développement..... 132**

### ***2.1 La promotion de la bonne gouvernance et de l'intégrité du système monétaire et financier international..... 132***

2.1.1 La lutte contre le blanchiment ..... 132

2.1.2 La lutte contre la corruption..... 136

• *Interventions du FMI et de la Banque mondiale..... 136*

• *Aider les pays à renforcer leurs structures de gouvernance..... 140*

2.1.3 Le contrôle de l'utilisation des ressources..... 141

• *Les contrôles fiduciaires et les politiques de sauvegarde ..... 141*

### ***2.2 L'aide aux pays les plus pauvres et l'initiative sur la dette..... 150***

2.2.1 La mise en œuvre de l'initiative ..... 150

• *L'Etat d'avancement ..... 151*

• *L'activité du Club de Paris sur les pays pauvres très endettés..... 157*

• *Les créanciers non-membres du Club de Paris..... 158*

• *L'effort français d'allègement de la dette..... 159*

• *Le financement des allègements multilatéraux ..... 161*

• *Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)..... 162*

2.2.2 Après PPTE..... 169

• *La question de la soutenabilité de la dette..... 169*

• *Préférer des dons AID à une annulation totale..... 171*

# 1 Le pilotage des institutions de Bretton Woods

## 1.1 Le FMI

### 1.1.1 Gouvernance et légitimité

La pleine participation des Etats membres du FMI aux mécanismes de prise de décision et leur adhésion sont les conditions premières de la légitimité de l'institution. Il appartient aux actionnaires de décider des grandes orientations de l'action du Fonds, tant au Conseil des Gouverneurs qu'au Comité monétaire et financier international et au Conseil d'administration. Ces enceintes doivent notamment définir, dans le cadre du mandat macroéconomique du FMI, les priorités de l'institution, les modalités de prise en compte des objectifs sociaux indispensables à une croissance durable, et s'assurer du respect de ces orientations lors de l'établissement des programmes et de leur mise en œuvre.

Le Fonds monétaire international est confronté depuis plusieurs années à des critiques internes (notamment de certains de ses actionnaires) et externes (en particulier au sein de la « société civile ») sur son manque de légitimité. Le rôle central joué par le Fonds lors de la gestion de la crise asiatique, confirmé depuis dans d'autres situations, a amplifié ces critiques et les attentes en faveur d'un mode de fonctionnement et de décision plus légitimes et plus transparents au FMI. Dans ce contexte, le FMI a fait un réel effort de transparence et d'amélioration de son mode de fonctionnement pour améliorer sa gouvernance et, partant, renforcer sa responsabilité.

A l'initiative de la création du Comité monétaire et financier international (CMFI), la France a poursuivi depuis ses efforts pour conforter le rôle politique de cette enceinte et mettre en place dans ce cadre les conditions d'un véritable dialogue entre les différents actionnaires de l'institution. Les conclusions des réunions de septembre 2000 et d'avril 2001 du CMFI témoignent à cet égard de son rôle réel d'orientation, sur des sujets aussi divers que la mission de prévention et de gestion des crises du FMI, la réforme de la conditionnalité du Fonds monétaire international ou l'implication de cette institution en faveur de l'intégrité du système monétaire et financier international.

#### ⇒ La position de la France

Dans son discours au CMFI, le 29 avril 2001, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Laurent Fabius, a particulièrement insisté sur cet impératif, condition de l'émergence d'une véritable régulation financière internationale :

*« Cela est parfois difficile particulièrement pour les pays en développement : ils doivent être associés en amont aux travaux préparatoires et aidés dans leur démarche, pour « s'approprier » ces règles. Quant aux pays industrialisés, ils doivent s'attacher à traiter les vulnérabilités du système : fonds à effet de levier, concurrence fiscale déloyale, blanchiment, centres offshore. L'efficacité va de pair avec une « moralisation » de la vie économique et financière et l'action des institutions financières internationales en ce sens doit être approfondie ».*

*discours de , Laurent Fabius au CMFI, Washington le 29 avril 2001*

Chaque pays membre, créancier ou créiteur de l'institution, doit ainsi pouvoir faire entendre sa voix au sein de l'institution et doit être assuré qu'il sera pleinement parti aux mécanismes de prise de décision

## • **La révision des quotes-parts**

La révision générale des quotes-parts a lieu en général tous les cinq ans. La Onzième révision générale des quotes-parts, approuvée le 30 janvier 1998 par le Conseil des Gouverneurs, est entrée en vigueur en janvier 1999, portant le montant total des quotes-parts du FMI à 212 milliards de DTS. Le FMI peut également, s'il le juge opportun, envisager à tout moment, à la demande d'un Etat membre, l'ajustement de sa quote-part.

Les quotes-parts sont un élément essentiel du fonctionnement du Fonds puisqu'elles déterminent le nombre de voix dont dispose chaque pays membre et constituent la source principale de financement de l'organisation, tout en servant de référence aux capacités d'accès de chaque pays membres aux soutiens financiers du FMI.

Si elles sont actuellement focalisées sur les aspects techniques, les discussions sur la révision des quotes-parts emportent de nombreuses conséquences sur l'organisation de la représentation des Etats actionnaires au Conseil d'administration du FMI. Elles sont donc un enjeu prioritaire pour la France, et plus généralement pour l'Europe, y compris dans leur vision du rôle des pays en développement dans la gouvernance de l'institution.

### ➤ les augmentations exceptionnelles de quotes-parts liées à la situation de deux pays

Deux modifications sont intervenues en 2000/2001 : l'augmentation de la quote-part de la Chine et l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie qui en décembre 2000 a rempli les conditions pour succéder comme membre du FMI à la République fédérale socialiste de Yougoslavie<sup>1</sup>, et dispose donc désormais d'une quote-part.

En février 2001, le Conseil des Gouverneurs a approuvé la proposition du Conseil d'administration d'augmenter la quote-part de la **Chine** pour tenir compte de la réintégration de Hong Kong sous souveraineté chinoise. La quote-part de la Chine est ainsi passée de 4 687,2 millions de DTS à 6 369,2 millions de DTS (soit plus de 6 milliards de francs).

Lors de son adhésion au Fonds, la **République fédérale de Yougoslavie** s'est vu assigner une quote-part de 467,7 millions de DTS.

### ⇒ **La position de la France**

La France a approuvé ces deux décisions qui ont porté le montant total des quotes-parts à plus de 212,4 milliards de DTS.

### ➤ Les réflexions en cours pour la révision des quotes-parts

Un groupe d'experts (« Quota Formula Review Group »), présidé par M.Cooper, a été mis en place en 1999 par Michel Camdessus pour évaluer la méthode de calcul des quotes-parts, dans la perspective de la prochaine révision qui devrait s'achever en 2003. Ce groupe a remis son rapport en mai 2000. Ses deux principales recommandations visaient : (i) à utiliser une formule unique et simplifiée pour calculer les quotes-parts, avec un indicateur reflétant la capacité à contribuer aux ressources du Fonds (le PIB) et un second représentatif de la vulnérabilité aux crises (variabilité des flux commerciaux et d'investissements directs étrangers), la pondération envisagée privilégiant la capacité contributive ; (ii) à rendre les résultats de la formule contraignants, et supprimer ainsi la possibilité d'un décalage entre « quote-part calculée » et « quote-part réelle ».

---

<sup>1</sup> Avec l'adhésion de la République de Yougoslavie, le FMI compte désormais 183 membres.

Mis en place initialement pour préparer techniquement la prochaine révision des quote-parts, le groupe d'experts a néanmoins présenté ses analyses dans un contexte marqué par de nombreux appels à un renforcement du poids des pays en développement dans la représentation au FMI, et dans le montant total des quote-parts. Les discussions sur les propositions du groupe Cooper ont donc, en pratique, reflété une double réaction, face au contenu technique des propositions et à leur impact sur l'équilibre entre pays contributeurs et pays en développement dans le mode de fonctionnement du FMI. Sur ce dernier point, les propositions du groupe Cooper sont en pratique plutôt défavorables aux pays européens et aux pays en développement (pris dans leur ensemble), les principaux bénéficiaires de la réforme proposée étant les Etats-Unis, le Japon et les pays émergents d'Amérique latine. Globalement, les propositions donnent plus de poids aux pays du G7, au détriment des pays plus petits mais plus ouverts.

Les services du FMI, qui ont préparé un document de réactions aux propositions du groupe de travail, ont fait reposer à ce stade l'essentiel de leurs critiques sur l'infaisabilité politique de la formule Cooper. Les premiers débats informels au Conseil d'administration ont fait ressortir une forte critique des propositions techniques du rapport, avec une très forte diversité de vues sur les différentes options à considérer. Ces fortes divergences d'intérêts entre pays développés, émergents et en développement d'une part, et entre pays souhaitant privilégier la taille « économique » (PIB), et donc la capacité contributive, et au contraire l'ouverture économique et financière d'autre part, et donc la vulnérabilité, rendent toute conclusion opérationnelle improbable à court terme, d'autant plus que la prochaine révision des quotes-parts au FMI n'aura lieu, en vertu des Statuts, qu'en 2003.

Dans ce contexte de débats techniques difficiles, la demande d'une meilleure représentation émanant des pays en développement (que ne permettrait pourtant pas la formule proposée par le groupe Cooper) et la pression du Japon, qui préconise un renforcement du poids de sa zone d'influence, illustrent l'importance et la forte sensibilité politique des discussions à venir. Le lien entre quotes-parts, représentations au Conseil du FMI et droits de vote a notamment permis aux Etats-Unis et au Japon de relancer leurs revendications pour une meilleure représentation des pays émergents au Conseil du FMI, au détriment de l'Europe.

- Ce rapport<sup>2</sup> a été discuté par le Conseil d'administration dans le cadre d'un séminaire qui s'est tenu le 31 août 2000. A ce stade, il s'agissait d'une discussion essentiellement technique.

#### ⇒ **La position de la France**

##### **Les critiques formulées par la France ont porté sur les aspects suivants :**

- simplifier et rendre lisible la formule des quotes-parts est louable : ceci ne doit toutefois pas conduire à une approche simpliste qui ne permette pas d'intégrer tous les éléments importants devant rendre compte, entre autres, de l'intégration financière croissante, dans ses multiples facettes. A cet égard, ne considérer que deux facteurs dans la formule de calcul proposé est probablement trop réducteur ;
- rendre la formule « contraignante » à terme est également souhaitable, mais cette stratégie ne peut être que progressive et il s'agit de veiller à ne pas léser les pays en développement ;

---

<sup>2</sup> Ce rapport et les commentaires des services sont publiés sur le site Internet du FMI.

- deux éléments doivent être pris en compte de façon équilibrée : la capacité à contribuer aux ressources du Fonds (sur la base de deux paramètres : PIB et réserves, alors qu'il était proposé de supprimer ce deuxième critère), d'une part, et la vulnérabilité extérieure, d'autre part ;
- il ne faut pas oublier l'objectif de cette révision : donner plus de poids, si possible en temps réel, aux pays à forte croissance, relativement pénalisés par le système actuel ;
- il convient de maintenir les incitations à l'ouverture économique et financière en parallèle.

Le rapport n'aborde que succinctement les questions de droits de vote et de représentation, qui ne figuraient pas dans son mandat. Il propose notamment d'augmenter la part fixe des droits de vote (actuellement 250, soit 2% du total), qui complète la part des droits de vote issue du calcul de la quote-part proposition sur laquelle la France a adopté une position ouverte, notamment parce qu'elle permettrait de renforcer le droit de vote des pays les moins avancées.

Sur l'initiative de la France, les débats sur cette question se sont engagés au sein de l'Ecofin et du Comité économique et financier (CEF) afin de coordonner les points de vue européens sur cette importante question, qui met en jeu la représentation de l'Europe et son poids dans les enceintes de décision du FMI.

Les travaux au sein du CEF ont permis de progresser selon trois axes, conformément aux propositions françaises :

préparation d'une position commune européenne sur le mécanisme de calcul des quotes-parts, dont les principes ont été définis dans le discours que le ministre suédois des finances, M. Bosse Ringholm, a prononcé à Washington, le 29 avril 2001, à la réunion du CMFI, en sa qualité de Président du Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances de l'Union européenne. L'Union européenne a souligné en particulier que les quotes-parts doivent refléter la position relative des pays membres dans l'économie mondiale et dans le système financier international et leur capacité à contribuer. La formule permettant de calculer la quote-part doit produire des résultats raisonnables et acceptés par la très grande majorité des membres. Il conviendrait par conséquent d'éviter une situation où la quote-part d'un pays serait substantiellement plus basse que la quote-part calculée. C'est pourquoi un système transparent de calcul et de révision périodique des quotes-parts doit être mis en place. L'Union européenne a également souligné que le système des quotes-parts n'était qu'un élément permettant d'assurer la gouvernance du Fonds. Le système de vote et la règle de la majorité devaient permettre d'atteindre une légitimité et une représentation universelles. Dans ce contexte, le système de représentation des pays (« constituencies ») devait être suffisamment flexible pour permettre de servir de façon efficace l'intérêt de tous les pays membres.

lancement de réflexions sur le lien entre quotes-parts et droits de vote, notamment dans la perspective d'une augmentation de la part fixe des droits de vote ;

réflexions préliminaires sur les questions de représentation européenne au FMI.

Les questions relatives aux quotes-parts et à la représentation au FMI n'ont pas encore fait l'objet de discussions spécifiques au niveau du CMFI. L'importance des objections techniques sur les propositions du rapport Cooper, et le souhait de plusieurs Etats membres de ne pas précipiter des discussions qui doivent trouver leur place dans le

mécanisme général de révision des quotes-parts, n'ont pas encore permis de dégager au sein du Conseil du Fonds les lignes directrices et les bases d'un véritable débat. Dans son communiqué du 29 avril 2001, le CMFI a simplement indiqué que les quotes-parts devaient « tenir compte de l'évolution de l'économie internationale » et qu'il attendait avec intérêt la poursuite des travaux sur ce dossier.

La France continuera à militer pour que l'Union européenne définisse une position commune sur cette question, et prépare conjointement le prochain séminaire du Conseil d'administration, actuellement prévu pour septembre 2001, en procédant en amont à des analyses techniques voire à des simulations sur les différentes formules possibles. Elle milite au sein de l'Union européenne pour que les options considérées prennent en compte la demande légitime des pays en développement de voir les évolutions de l'économie mondiale mieux reflétées dans cette dimension essentielle de la bonne gouvernance du FMI.

### • **La coordination Européenne**

La France exerce 4,97 % des droits de vote, alors que les Etats-Unis bénéficient de 17,16 % de droits de vote. L'Union européenne représente elle 35 % des droits de vote, même si le mécanisme des « circonscriptions » permet en pratique aux pays membres de l'Union européenne d'exercer un poids dans le processus de prise de décision supérieur à ces 35 %, car plusieurs pays non-membres de l'Union européenne sont membres de circonscriptions « européennes » sans y être majoritaires.

L'influence exercée par la France ne se mesure heureusement pas par la simple comptabilisation des droits de vote au sein de l'institution. La culture du Conseil d'administration, fortement marquée par la recherche de consensus entre les Etats-membres, permet en effet bien souvent à la France de définir avec ses partenaires les plus proches, au sein du G7 comme de l'Europe, sinon des majorités d'idées, du moins des convergences de vues lui permettant de faire valoir ses thèses sur le bon fonctionnement du système financier international.

**Tableau : les droits de vote au FMI**

<b>Pays</b>	<b>Pourcentage des droits de vote au sein du FMI</b>
<b>France (1)</b>	<b>4,97</b>
Etats-Unis (1)	17,16
Japon (1)	6,16
Canada (2)	3,72
Allemagne (1)	6,02
Italie (2)	4,18
Royaume-Uni (1)	4,97
<b>Total G7</b>	<b>47,18</b>
Belgique (2)	5,16
Pays-Bas (2)	4,87
Finlande (2)	3,52
Espagne (dans la circonscription vénézuélienne)(3)	1,42
Irlande (dans la circonscription canadienne) (3)	0,4
<b>Total Union européenne</b>	<b>35,51</b>

- (1) Ces cinq pays, disposant des quotes-parts les plus élevées, nomment leur propre administrateur au Conseil d'administration. Le pourcentage des droits de vote indiqué représente le poids du pays concerné au sein du FMI ;
- (2) Ces pays sont à la tête d'une circonscription : le pourcentage des droits de vote indiqué est le total des droits de vote de chaque pays appartenant à la circonscription ;
- (3) L'Espagne et l'Irlande ne sont pas dans des circonscriptions "européennes" : le pourcentage des droits de vote indiqué est donc respectivement celui de l'Espagne (1,42) et celui de l'Irlande (0,4%) et non celui de leur circonscription.

Instituée de longue date, et fortement déterminée par les impulsions du G7 Finances, la concertation entre administrateurs du G7 au FMI vise à faire valoir au Conseil les priorités mises en avant les Ministres, notamment dans les communiqués ministériels du G7. Une intense concertation des administrateurs du G7 leur a ainsi permis d'aboutir en l'an 2000 à une réforme des facilités du FMI, marquée notamment par la révision, défendue principalement par la France et les Etats-Unis, de la Ligne de crédit préventive (LCP – *contingent credit line*, CCL) en vue de la rendre plus attractive. De la même façon, les convergences de vues au sein du G7, et de l'Europe, ont permis d'aboutir au premier trimestre 2001 à la reconnaissance par le Conseil de la nécessité pour le FMI de participer aux efforts internationaux de lutte contre le blanchiment.

La création de l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 1999 a donné une forte impulsion à la coordination des administrateurs européens au sein du FMI. Depuis 1998 en effet, les administrateurs européens se réunissent au minimum une fois par mois, de manière informelle.

Les sujets à l'ordre du jour de ces réunions portaient initialement sur la coordination des interventions relatives aux exercices de surveillance des pays de la zone euro ou de la zone euro dans son ensemble, mais le champ des domaines couverts par la coordination s'est progressivement élargi, au bénéfice de l'émergence de positions concertées en amont sur les

grandes orientations politiques du FMI. Par exemple, en matière d'implication du secteur privé, les termes de références communs définis par le Comité Economique et Financier en avril 2001 permettent aux administrateurs de défendre de manière harmonisée des positions communes au FMI (présomption d'implication du secteur privé dans les programmes soutenus par le Fonds, suivi étroit des engagements du secteur privé...).

Au cours de l'année 2000/2001, les administrateurs européens ont ainsi défendu des positions communes sur la revue de la zone euro et des pays membres de la zone euro. Elle a aussi permis, plus récemment, de valoriser les avancées effectuées par l'Union européenne en matière de commerce international et d'ouverture de ses marchés aux produits des pays les moins avancés (initiative « tout sauf les armes »), dans le cadre de discussions du Conseil d'administration portant sur le commerce international.

Si la coordination entre pays européens au FMI peut encore être sensiblement renforcée, le lancement par l'Ecofin de travaux sur la révision des quote-parts, et le débat sous-jacent sur la représentation au Conseil d'administration du FMI, a constitué un accélérateur important d'un approfondissement de la réflexion européenne sur le renforcement du poids de l'Europe dans les mécanismes de prise de décision au sein du FMI. Ces efforts sont appelés à se poursuivre au cours des prochains mois sur les principales questions d'orientation générale qui seront soumises aux actionnaires du FMI dans la préparation des prochaines Assemblées annuelles et devraient permettre un accroissement du poids de l'Europe au sein du FMI.

#### • **Le nouveau bureau d'évaluation indépendant (BEI – *Evaluation Office* / EVO)**

Le principe de la création d'un bureau d'évaluation indépendant a été approuvé par le CMFI d'avril 2000. Ce bureau se met progressivement en place. Le Directeur de cette institution a été nommé en avril 2001 : il s'agit de M. Montek Singh Ahluwalia, de nationalité indienne, qui prendra ses fonctions en août pour une durée de quatre ans. Nommé par le Conseil d'administration le 13 avril dernier avec le soutien de l'Administrateur français (tant au sein du groupe de sélection des candidats que du Conseil lui-même), il était membre du "Commissariat au Plan" en Inde et a travaillé dans le passé à la Banque mondiale. Son expérience d'économiste et son appartenance à un pays en développement constituent des arguments indéniables en faveur de la crédibilité de son unité. Il incombe désormais à M. Ahluwalia de recruter son équipe. Le mandat du bureau d'évaluation prévoit que la majorité du personnel à plein temps doit être recruté en dehors du Fonds. Il sera opérationnel à compter du mois d'août 2001.

Si la mise en place de ce bureau d'évaluation constitue un progrès indéniable, la France entend toutefois se montrer vigilante tant en ce qui concerne le recrutement de son personnel que sur la façon dont il va fonctionner. Son mandat garantit son indépendance vis-à-vis de la direction et des services du Fonds. Il est prévu que le Directeur de cette entité soit responsable de la préparation du programme de travail et qu'il fasse rapport périodiquement au Conseil d'administration. Il est prévu également que le CMFI sera régulièrement informé des travaux du bureau d'évaluation.

#### ⇒ **La position de la France**

La France continuera de militer en faveur du renforcement du lien entre le BEI et le CMFI, ce qui permettrait de contribuer à la crédibilité du premier et à l'efficacité du second dans la formulation de ses orientations. Dans son communiqué du 29 avril 2001, le CMFI a indiqué qu'il attendait avec intérêt de recevoir des rapports réguliers sur les

travaux du BEI et qu'il espérait qu'un premier rapport en décrivant le programme de travail pourrait lui être remis à sa prochaine réunion.

A ce stade, force est néanmoins de constater que la perception du BEI par la « société civile » demeure critique, car son mandat et son mode de fonctionnement restent différents du « Panel d'inspection » de la Banque mondiale, mais se rapprochent de celui du département d'évaluation des opérations de cette institution. Dans le cadre de ce mandat d'évaluation ex-post, le programme de travail du BEI et le résultat de ses premières évaluations constitueront donc des facteurs déterminants de crédibilité pour ce dernier : la France suivra ces évolutions avec la plus grande attention, afin d'assurer que le BEI se développera effectivement comme l'un des éléments centraux du renforcement de la légitimité, de l'efficacité et de la responsabilité du FMI. Seul un bilan de ces premières étapes permettra d'apprécier si le BEI répond effectivement à ces objectifs, et d'en tirer alors les conséquences pour d'éventuelles étapes supplémentaires.

### **le Département d'Evaluation des Opérations de la Banque Mondiale (OED).**

*Parmi les Banques multilatérales de développement, les méthodes d'évaluation de la Banque Mondiale sont en tout point proches des meilleurs standards en matière de pratiques ainsi que l'ont démontré deux revues récentes (1996 et 1999).*

*L'évaluation à la Banque Mondiale est menée par 5 unités, chacune d'elle ayant une fonction distincte :*

*Le Département d'Evaluation des Opérations de la Banque Mondiale est une unité indépendante d'évaluation qui rapporte directement au Conseil d'Administration de l'institution multilatérale. Cette unité est notamment chargée d'évaluer l'impact en matière de développement ainsi que la performance de l'ensemble des interventions de la Banque Mondiale, une fois celles-ci arrivées à leur terme. Les résultats de ces évaluations ainsi que les recommandations les accompagnant sont transmis aux administrateurs et valorisés dans la conception de nouvelles politiques et programmes de développement. En plus des opérations individuelles et des programmes d'aide aux pays, l'OED évalue également les politiques de la Banque et son fonctionnement. L'OED publie les évaluations et les études d'impact qu'elle produit.*

*Le groupe d'évaluation des opérations est le pendant de l'OED pour la SFI*

*Le groupe d'assurance de la qualité (QAG) s'assure de la qualité de l'analyse, de la supervision, de la gestion du portefeuille et assiste le management de la Banque dans la maîtrise de la qualité dans les secteurs clés comme la définition des projets et leur maîtrise*

*Le département d'audit interne (IAD) assure des analyses indépendantes, assistant la direction de la Banque et la déchargeant des responsabilités inhérentes à la mise en place et au respect de contrôles internes efficaces*

*L'unité d'évaluation de l'Institut de la Banque Mondiale est le support de développement des capacités d'évaluation par l'intermédiaire de programme de formation ainsi que sur le terrain, et mesure son efficacité en la matière*

*Des rapports finaux sont préparés pour tous les projets, et leur performance est notée de manière indépendante par l'OED. Des audits de performance sur le terrain sont conduits pour 25% de toutes les opérations, un à sept ans après la fin des projets. Afin d'assurer une vision globale du probable impact en terme de développement, l'OED complète sa notation (l'estimation la plus probable du résultat) par la prise en compte de la soutenabilité à long terme (une évaluation de la résilience au risque), et du développement institutionnel (la contribution du projet au développement des capacités). L'OED juge un projet comme satisfaisant si ses principaux objectifs sont susceptibles d'être tenus et si le taux de retour est supérieur à 10% en termes réels*

*L'actuel Directeur-Général de l'OED est M. Robert PICCIOTTO, de nationalité italienne. Précédemment Vice-Président de la Planification et du Budget, il a été nommé à ce poste en septembre 1992.*

*La dernière production majeure de l'OED est l'évaluation de l'AID pour la période 1994-2000. Celle-ci a été examinée lors de la deuxième réunion de reconstitution de l'AID-13 et a été rendue publique depuis.*

## • **La transparence**

Les actions entreprises au cours des dernières années pour renforcer la transparence du système financier international se sont articulées autour de deux axes principaux : accroître la transparence des activités du FMI lui-même afin de garantir une meilleure gouvernance de l'institution et améliorer la qualité de l'information disponible sur la gestion des politiques économiques nationales.

Une meilleure information sur les activités du FMI constitue une condition première du caractère démocratique de l'institution et apparaît également comme un facteur clé pour une meilleure compréhension de ses politiques par le public.

Mais un renforcement de la transparence du FMI constitue également une condition primordiale du fonctionnement ordonné et efficace des marchés financiers en rendant ses participants mieux informés et élargissant le débat et l'analyse des politiques.

Le manque de transparence sur la situation financière des pays membres du FMI avait en effet contribué à la crise mexicaine de 1994-95 et aux crises des marchés émergents de 1997-98. L'insuffisance de données économiques, les faiblesses cachées des systèmes financiers et le manque de clarté entourant l'élaboration et la conduite des politiques nationales, avaient ainsi abouti à une perte de confiance qui a menacé la stabilité mondiale.

Depuis lors, et notamment sous l'impulsion du G7, le FMI a effectué des progrès très significatifs en matière de renforcement de la transparence de ses opérations, par la dissémination d'informations précises et détaillées concernant ses opérations et politiques.

### ➤ La transparence des opérations du FMI a ainsi connu des améliorations considérables au cours des dernières années :

– le programme annuel de travail du Conseil du FMI est désormais régulièrement publié et actualisé chaque semestre, quelques semaines suivant la réunion du CMFI ;

– la situation de liquidité de l'institution et les prévisions d'utilisation des ressources de ses membres (plan de transactions financières) sont publiés trimestriellement ;

– les documents techniques et de recherche du FMI sont également disponibles sur le site Internet du Fonds ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

– le département des relations externes du FMI, considérablement étoffé au cours des dernières années, développe un programme de travail visant à promouvoir une meilleure compréhension des activités du FMI : conférences de presse, contacts avec les représentations parlementaires des pays membres, achèvement du Centre d'Information du FMI (« IMF Visitor Center ») ;

– enfin, le public a été invité dans certains cas à participer aux débats d'orientation de politique générale du FMI. Ainsi, la réforme de la conditionnalité fait-elle l'objet de séminaires en cours en Europe et au Japon, afin d'associer aux réflexions du Fonds les responsables opérationnels des administrations économiques et financières ainsi que des universitaires. Le FMI a également soumis à commentaires un ensemble de documents portant sur la réforme de ses pratiques de conditionnalité, sur un modèle comparable aux

appels à commentaires déjà lancés sur d'autres grandes questions, notamment l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés, en 1999.

➤ Par ailleurs, les membres du FMI ont, dans le cadre de leur appartenance au FMI, engagé un processus d'amélioration de la qualité de l'information disponible sur la gestion de leurs politiques économiques :

- La politique de transparence du FMI est accompagnée d'efforts de l'institution en vue d'accroître la transparence des activités des autorités publiques. Le FMI a ainsi élaboré des normes pour guider les pays dans la diffusion de leurs données économiques et financières. La Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) est destinée aux pays qui ont accès aux marchés de capitaux internationaux ou qui souhaitent y accéder, et le Système général de diffusion des données (SGDD) fournit aux autres pays un cadre leur permettant d'améliorer l'établissement et la diffusion de leurs données. La NSDD couvre 17 catégories de données, diffusées mensuellement, y compris sur les réserves internationales et la dette extérieure; une cinquantaine de pays y adhèrent actuellement, y compris la France ;

le FMI a commencé à publier en août 2000, son rapport trimestriel sur le financement des marchés émergents, initiative faisant partie intégrante de ses activités de surveillance de l'évolution des marchés internationaux des capitaux ;

le Conseil a autorisé en juin 1999 la publication des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV lorsque les pays concernés en sont d'accord. A la fin avril 2001, 106 rapports article IV (ou rapports conjoints Article IV – programmes) ont été publiés (soit 40 % du total de tels rapports transmis au Conseil d'administration).

➤ En août 2000, dans le prolongement de l'expérience de publication des rapports de Article IV lancée en 1999 et à laquelle la France a participé, le Conseil d'administration a adopté une politique renforcée de transparence, dans le respect des exigences de confidentialité nécessaire au dialogue entre le FMI et les Etats membres.

On peut retenir les points suivants de la politique de publication du FMI :

- Le Conseil d'administration a décidé le passage à une politique volontaire de publication des rapports de surveillance Article IV (rapport des services et suppléments, note d'information à la presse et, s'il le souhaite, déclaration écrite de l'administrateur du pays sous revue) ;

- Le Conseil d'administration a également autorisé en août 2000 la publication volontaire des rapports des services du FMI sur les demandes d'utilisation des ressources.

- La publication des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et des CSLP intérimaires est, sinon obligatoire, du moins fortement présumée, puisque ces documents ont pour but de solliciter l'opinion du public dans le cadre du processus de consultation. En août 2000, le Conseil d'administration a ainsi décidé que les services du FMI ne recommanderaient plus au Conseil l'approbation des CSLP des pays, à moins qu'ils ne soient publiés.

- Plus généralement, le Conseil a agréé à l'idée d'une évolution de la politique générale du FMI dans le sens d'une publication volontaire des « documents-pays », "encouragée" dans son principe par les services dans leurs contacts avec les pays concernés. Cet encouragement sera néanmoins modulé pour tenir compte des différents degrés de développement politique et économique des économies concernées.

- Les lettres d'intention, ainsi que les autres documents accompagnant les programmes ("technical memorandum of understanding" et "memorandum of economic and financial policy") sont soumis à une présomption de publication, sauf demande en sens contraire du pays concerné, une explication devant dans ce cas être fournie en Conseil.

L'ensemble de ces nouvelles politiques a été soutenu par la France, qui attend de la politique de transparence du FMI un renforcement de la gouvernance démocratique de l'institution, un renforcement du caractère catalytique de ses programmes ainsi que l'appropriation ("ownership") des pays bénéficiant des ressources ou des conseils du Fonds, dans le respect de la nature confidentielle du rôle de conseiller du FMI auprès des gouvernements des pays membres.

➤ Les prochaines étapes dans la politique de transparence du FMI seront les suivantes :

la revue de la nouvelle politique de transparence sera effectuée en 2002 ;

le Conseil a demandé aux services du FMI des propositions détaillées concernant la publication des documents du FMI dans des langues autres que l'anglais, la France souhaitant notamment un renforcement des publications en français des documents du Fonds.

**Tableau : politique de publication des documents du FMI**

Documents	Décision de publication
<b>Surveillance</b>	
Rapports de conclusion des missions article IV	Volontaire
Rapports articles IV	Volontaire
Rapports articles IV combinés à un programme (ou à une revue de programme)	Volontaire
Développements économiques récents, appendices statistiques	Volontaire
Rapports sur l'observation des normes et codes ( <i>Reports on the Observance of Standards and Codes</i> )	Volontaire
<b>Notes d'information à la presse à la suite d'une consultation article IV au Conseil</b>	Volontaire
Notes d'information à la presse à la suite d'une consultation portant sur la surveillance régionale	Volontaire
<b>Programmes (Utilisation des ressources du FMI)</b>	
Cadres stratégiques de lutte contre la Pauvreté et Stratégies intérimaires de réduction de la pauvreté	Fortement présumée. Les services ne recommandent pas au Conseil d'endosser la Stratégie à moins
Evaluations conjointes des services du FMI et de la Banque mondiale, et rapports d'étape sur les stratégies de réduction de la pauvreté.	Présumée
Lettres d'intention/Memorandum de politique économique et financière	Présumée
Rapports portant sur un programme du FMI	Volontaire
Déclaration du Président de séance à l'issue d'une discussion du Conseil sur un programme	Présumée
Résumé des discussions portant sur un cas PPTE.	Présumée
Documents PPTE	Présumée
Rapports et notes d'information à la presse portant sur le suivi des pays post-programme ( <i>Post-program Monitoring</i> )	Volontaire
Décisions sur la dérogation pour non observation ou non applicabilité d'un critère de performance.	Présumée.
<b>Documents portant sur les politiques du FMI</b>	
Documents d'orientation de politique (« policy issue »)	Fondée sur le degré d'avancement des discussions, ou sur l'utilité d'une information du public.
Notes d'information à la presse suivant la discussion au Conseil d'un document de politique.	Idem

**DONNEES SUR LA TRANSPARENCE DES DOCUMENTS-PAYS DU FMI**

*(documents publiés entre le 1er juin 1999 et le 31 mai 2001)*

- 106 rapports Article IV (ou rapports conjoints Article IV / Programmes), soit 40 % du total de tels rapports présentés au Conseil d'Administration ;
- 14 rapports-programmes, soit 28 % du total de tels rapports présentés au Conseil d'Administration ;
- 50 documents HIPC, soit 88 % du total de tels documents transmis au Conseil d'Administration ;
- 83 Rapports sur l'observation des Codes et Normes, soit 63 % du total de tels rapports transmis au Conseil d'Administration ;
- 191 Notes d'Information à la Presse suivant les consultations Article IV, soit 82 % des consultations achevées ;

- 167 Lettres d'intention/Memorandum de Politique économique et financière, soit 95 % du total de tels documents distribués au Conseil d'Administration ;
- 42 Stratégies de Réduction de la Pauvreté, soit 91 % du total de tels rapports transmis au Conseil d'Administration<sup>3</sup>.

### • **Le processus de nomination du Directeur général du FMI (et du Président de la Banque Mondiale)**

Depuis juillet 2000, deux groupes de travail au sein des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont élaboré des projets de procédures pour la sélection des dirigeants des deux institutions. Ces travaux font suite à une décision du CMFI, prise à la demande des pays en développement, à la suite de leurs critiques sur le processus de remplacement de M. Camdessus. Le rapport commun présenté par les groupes de travail propose que soit ajoutée, en amont du processus essentiellement politique actuel, une procédure comportant, en particulier, l'examen des candidatures par un groupe consultatif composé de personnalités des secteurs académique, diplomatique, financier et de celui du développement. Au vu de l'avis exprimé par ce groupe, le Conseil d'administration établirait une liste de candidats après une première sélection, puis la procédure reprendrait son cours actuel.

La France a constamment soutenu au cours de ces discussions le principe de parfaite symétrie des procédures nouvelles au FMI (traditionnellement dirigé par un Européen) et à la Banque Mondiale (traditionnellement dirigée par un Américain). Au moment d'adopter ces réformes, les Etats-Unis, qui avaient participé aux travaux, ont indiqué qu'à la Banque mondiale ces propositions ne seraient pas acceptables pour la nouvelle administration américaine - puisque le principe d'équité de traitement entre institutions reviendrait pour eux à perdre la présomption explicite de nomination du Président de la Banque par l'Administrateur américain.

Dans ce contexte, dans son communiqué du 29 avril 2001, le CMFI s'est contenté de prendre note du projet de rapport conjoint du Groupe de travail du FMI chargé de réexaminer le processus de sélection du Directeur général et du Groupe de travail de la Banque mondiale chargé de réexaminer le processus de sélection du Président.

#### **Groupe de travail sur la désignation du Président de la Banque Mondiale.**

*Contexte :*

*Un groupe de travail composé de 10 administrateurs (présidé par la Suisse, co-présidé par la Chine et comprenant le Royaume-Uni et les Etats-Unis mais pas la France) a été constitué à la Banque Mondiale pour réfléchir au mode de désignation du Président. Ce groupe procède parallèlement avec les réflexions engagées au Fonds Monétaire International sur la désignation du Directeur Général.*

*Un rapport interimaire a été communiqué au Conseil d'Administration le 11 septembre dernier.*

*Conclusions intermédiaires :*

*Statutairement, il est prévu que le Président de la Banque Mondiale soit désigné par le Conseil d'Administration<sup>4</sup>. Historiquement, un accord a toujours été trouvé pour que le Directeur Général soit de nationalité américaine. Lors de la dernière sélection en 1995, un comité de sélection (search committee) avait examiné une liste de 50 candidats (dont des citoyens non-américains), avant de retenir une pré-sélection de 8*

<sup>3</sup> Ce chiffre inclut également les documents intérimaires et les rapports sur la mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.

<sup>4</sup> Section 5 (a) des Statuts de la BIRD : "Les Administrateurs choisiront un Président pris en dehors des Gouverneurs, des Administrateurs ou des suppléants."

*candidats (tous américains). La proposition d'un candidat américain avait été effectuée par le Président des Etats-Unis.*

*Le groupe de travail a étudié les trois scénarii possibles suivants :*

*- adaptation du mode actuel, comprenant une appréciation politique sur la nationalité*

*- établissement d'une rotation géographique entre pays industrialisés et PED*

*- sélection ouverte sur la base de la seule compétence*

*La préférence du groupe va à la solution 3, jugée plus transparente et équitable. Plus précisément, le groupe propose de :*

*- constituer un comité de sélection constitué du doyen des Administrateurs mais aussi d'autres personnalités qualifiées (universitaires, diplomates et hauts fonctionnaires internationaux, représentants du secteur financier) qui recevrait des candidatures transmises par les gouvernements, avant d'effectuer une pré-sélection. D'autres candidatures pourraient être examinées par ce comité, mais dans tous les cas, l'accord du Gouvernement concerné devra être obtenu. A noter que la liste des pré-sélectionnés serait rendue publique.*

*- effectuer une sélection finale par le Conseil d'Administration; les modalités exactes de cette sélection restant à déterminer, soit sur un mode informel, après des entretiens successifs des candidats avec le Conseil, soit sur un mode formel pouvant aller jusqu'au vote.*

## **1.1.2 Stabilité et surveillance**

### **• Veiller à la stabilité économique mondiale : mieux anticiper**

L'action du FMI et ses objectifs sont déterminés par le mandat que lui confèrent ses Statuts, qui est de surveiller l'évolution du système monétaire international pour assurer son bon fonctionnement. A cet effet, le FMI exerce depuis l'origine la surveillance des politiques macro-économique, monétaire et de changes de ses membres. Ces dernières années, les profondes mutations subies par l'économie mondiale (croissance rapide des marchés des capitaux privés, intégration régionale et monétaire plus poussée, importance de la solidité du système financier, etc.) ont fait ressortir l'importance d'une surveillance plus large, couvrant les politiques structurelles. Le FMI s'attache notamment à identifier les difficultés des systèmes bancaires susceptibles d'entraîner de graves déséquilibres macro-économiques. Ces activités sont menées par le FMI en étroite concertation avec les autres institutions et instances internationales compétentes (Banque mondiale, Banques régionales de développement, instances internationales de définition des standards prudeniels, Forum de Stabilité Financière...) afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du système monétaire et financier international.

### **• La surveillance multilatérale (WEO)**

L'exercice le plus important de la surveillance multilatérale est la préparation des " Perspectives de l'économie mondiale " (World Economic Outlook - WEO). Ce document, publié au printemps et en automne, présente des prévisions économiques mondiales à horizon de deux ans. Il présente la position du Fonds sur la politique économique des principaux Etats et sur les principaux thèmes d'actualité économique. Le dernier rapport est paru en mai 2001. Les sujets transversaux traités concernent l'amélioration des finances publiques dans les pays de l'OCDE et la réduction de l'inflation dans les pays émergents. Le FMI s'interroge sur la capacité des pays membres de l'OCDE à améliorer durablement leurs soldes publics et sur l'existence dans les pays émergents de marges résiduelles de lutte contre l'inflation. Les

analyses développées dans le WEO ont un impact très important : elles sont largement reprises par les observateurs de l'économie internationale (acteurs publics et privés, presse, investisseurs sur les marchés financiers ...) et servent de référence pour nombreuses réunions internationales et notamment celles du G7.

La fin de l'année écoulée a été marquée par le retournement de la conjoncture mondiale après les bons résultats de 1999. Dans son rapport de mai 2000, le FMI notait que la croissance mondiale, après +3,3% en 1999, devait atteindre +4,2% en 2000. La conjoncture s'est retournée depuis : comme le note le FMI en mai 2001, les perspectives de croissance mondiale se sont sensiblement assombries, marquées par le net ralentissement américain, l'arrêt de la reprise au Japon et une croissance modérée en Europe et dans les pays émergents. Le ralentissement par rapport aux rythmes de croissance élevés de 1999 et 2000 était attendu, mais il s'est néanmoins montré plus fort et plus précoce que prévu. Dans la plupart des pays avancés, à l'exception du Japon, des marges de politique économique existent, mais le WEO de mai 2001 précise que la durée du ralentissement demeure incertaine.

### • **La surveillance régionale**

La France est favorable au développement par le FMI de la surveillance régionale, qui permet de rendre compte du développement croissant des coopérations régionales (commerce, coordination des politiques économiques...) et de leur impact sur les économies nationales des Etats considérés. La zone euro et la zone Franc ont joué à cet égard un rôle pionnier, qui fournit la base, en fonction des spécificités de chaque région, d'un rôle accru du FMI sur ces questions.

#### ➤ Examen de la zone euro

Depuis 1999, le FMI procède à l'examen des politiques monétaires et de change de la zone euro au titre de l'article IV. La mission se déroule deux fois par an (juillet et décembre). Ses membres rencontrent les représentants des autorités gouvernementales (eurogroupe et Comité Economique et Financier de l'Union européenne) ainsi que les autorités monétaires (BCE) et de la Commission.

La dernière mission a eu lieu en décembre 2000. Dans le rapport, publié en avril 2001, le FMI jugeait que la situation économique de la zone euro restait bonne, les cercles vertueux enclenchés fin 1997 (emploi dynamique, forte demande intérieure et faible inflation) continuant de fonctionner. Néanmoins, dans un contexte de ralentissement mondial, les perspectives de croissance étaient incertaines, malgré une vigoureuse demande intérieure.

S'agissant de la politique monétaire, le FMI estimait les pressions inflationnistes quasiment absentes de la zone euro, la progression des salaires et des prix restant limitées en regard de la hausse des cours du pétrole et de la faiblesse de l'euro. Dans ce contexte, les taux d'intérêt lui semblaient légèrement trop élevés, et leur baisse souhaitable dans le cours terme.

En matière de change, les services du Fonds jugeaient que la faiblesse de l'euro n'était ni justifiée ni souhaitable. L'euro était en dessous de sa moyenne historique et, selon leurs estimations, sous-évalué de 25% par rapport au dollar et de 10% en termes réels. Les services du Fonds indiquaient à ce stade que le taux de change euro/dollar dépendait principalement de différentiels d'anticipations de croissance et des comportements des gestionnaires de portefeuille difficilement prévisibles.

En matière de politique budgétaire, le Fonds estimait que l'amélioration des finances publiques de la zone euro en 2000 tenait à des facteurs exceptionnels : une croissance d'une

vigueur inattendue et la manne des licences UMTS. Face au ralentissement de la croissance, il plaidait pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques, sauf dans les pays excessivement endettés. Sur le moyen terme, le FMI jugeait que les objectifs des programmes de stabilité étaient peu ambitieux, notamment en ce qui concerne les réductions de la dépense publique.

Enfin, en matière de réformes structurelles, le FMI encourageait à la poursuite des réformes sur les marchés des produits et du travail. Les privatisations dans les secteurs des communications et de l'électricité semblaient porter leurs fruits mais celles des secteurs du gaz, du transport et des postes restaient insuffisantes. S'agissant du marché du travail, d'importants progrès avaient été faits, même si le fonctionnement du marché restait à améliorer.

L'examen de la zone euro par le FMI donne lieu à une importante coordination européenne, en amont au niveau de l'eurogroupe via le CEF et en aval entre les Administrateurs de la zone à Washington. La prochaine mission devrait conduire, comme les précédentes, à une position commune au Conseil d'administration, tant au niveau de la déclaration écrite que des interventions orales en séance, introduites par l'Administrateur représentant la Présidence de l'eurogroupe et complétées par l'observateur de la BCE, pour la politique monétaire.

➤ Examen de la zone franc

□ **Le processus de convergence en zone UEMOA**

✦ - *Le renforcement du dispositif de convergence :*

Les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine sont engagés depuis 1994 dans un processus d'intégration économique et monétaire. A côté de la coordination de la politique monétaire, assurée depuis 1973 dans le cadre de l'Union Monétaire Ouest Africaine, les pays signataires du Traité de l'UEMOA ont mis en place un processus de surveillance multilatérale afin de coordonner leurs politiques économiques tel que prévu aux articles 64 à 75 du Traité. En 1999, ils ont décidé de renforcer la convergence par l'adoption le 8 décembre 1999 d'un Acte additionnel au Traité de l'UEMOA, "portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA" et d'un règlement communautaire en date du 21 décembre 1999 portant mise en œuvre du Pacte de convergence. Cette "constitutionnalisation" de la convergence place cette dernière au cœur du processus d'union économique, au même titre que la conduite de la politique monétaire ou l'édification d'un marché commun. L'acte additionnel institue un mécanisme de sanction à l'égard des Etats qui ne respecteraient pas le critère clef de convergence (*cf. infra*). Ces sanctions, qui résultent de l'application de l'article 74 du Traité de l'UEMOA sont de nature déclarative et financière (exclusion de l'Etat considéré des mécanismes de solidarité communautaires). Des "circonstances exceptionnelles" (cas de force majeure ou choc économique d'ampleur<sup>5</sup>) peut exonérer un Etat du non-respect de son critère clef.

✦ *Sur le plan opérationnel, le renforcement de la convergence a donné lieu à :*

- une refonte des critères de convergence :

Au centre du dispositif se trouve un critère clef, le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal<sup>6</sup>, dont le non-respect se traduit par la mise en place d'un mécanisme de

<sup>5</sup> Choc économique se traduisant par une diminution du PIB réel de 3 points en dessous de la moyenne des 3 dernières années ou choc extérieur se traduisant par une chute de 10% des recettes budgétaires par rapport à la moyenne des 3 dernières années.

<sup>6</sup> Solde budgétaire de base = Recettes totales hors dons – Dépenses totales hors investissements publics financés sur ressources extérieures.

sanction. Au côté de ce critère, 3 autres indicateurs (taux d'inflation annuel moyen, encours de la dette intérieure et extérieure rapportée au PIB nominal, non accumulation d'arriérés de paiement) sont retenus pour former les critères de premier rang. Le non respect de l'un des ces critères de 1<sup>er</sup> rang se traduit par la formulation explicite de recommandations du Conseil à l'égard de l'Etat concerné, sans entraîner toutefois la mise en place de sanctions. Enfin, 4 critères de second rang sont définis (masse salariale sur les recettes fiscales, investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales, déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal, taux de pression fiscale) dont le non respect n'entraîne pas la formulation de recommandations mais qui ont vocation à être respectés à moyen terme.

- l'adoption de programmes de convergence :

Les Etats disposent jusqu'au 31 décembre 2002 pour se conformer à l'ensemble de ces critères. Dans l'intervalle, chaque Etat doit soumettre au Conseil des Ministres pour approbation un programme pluriannuel destiné à assurer le respect des critères de convergence.

**Tableau : les critères de convergence**

Indicateur de 1 <sup>er</sup> rang	Objectifs	Indicateurs de 2 <sup>ème</sup> rang	Objectifs
Solde budgétaire de base / PIB	> ou = à 0%	Masse salariale / recettes fiscales	< ou = à 35%
Endettement / PIB	< ou = à 70%	Investissements financés sur ressources intérieures / recettes fiscales	> ou = à 20%
Taux d'inflation annuel moyen	< ou = à 3%	Recettes fiscales / PIB	> ou = à 17%
Arriérés de paiement int. ou ext.	Non accumulation	Solde des paiements courants hors dons / PIB	> ou = à -5%

#### ❑ Le processus de convergence en zone CEMAC

##### ✎ *Le cadre initial :*

La CEMAC, instituée par le Traité du 16 mars 1994, a pour vocation de compléter la coopération monétaire par la constitution d'un espace économique unifié fondé sur l'harmonisation graduelle des politiques économiques et de l'environnement juridique. Le suivi des politiques macroéconomiques est assuré à titre transitoire par un Conseil de convergence, mis en place par les Etats membres de la BEAC, et qui est amené à disparaître suite à la ratification du Traité CEMAC.

Le système de convergence multilatéral est fondé sur l'observation de 4 critères :

- Taux de couverture extérieur de la monnaie (ratio avoirs extérieurs bruts BEAC sur engagements à vue BEAC) supérieurs à 20% ;
- Solde budgétaire primaire positif ;
- Variation négative ou nulle du stock des arriérés intérieurs et extérieurs ;
- Croissance en pourcentage de la masse salariale égale ou inférieure à la variation en pourcentage des recettes budgétaires.

✎ - *La mise en place du cadre formel d'exercice de la surveillance multilatérale :*

La Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC tenue à Malabo le 25 Juin 1999 a marqué l'entrée en vigueur du Traité CEMAC et constitué un tournant décisif dans la mise en place du dispositif final de Surveillance Multilatérale au sein de la CEMAC. En effet, c'est dans ce cadre que la Déclaration de Malabo a fixé un délai pour la mise en place de ce dispositif dont le pilotage revient au Secrétariat Exécutif, conformément au titre III de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC).

Deux échéances ont été retenues pour la mise en place du dispositif de la surveillance multilatérale :

- 1<sup>ère</sup> étape (2000) : Préparation des structures institutionnelles par le Conseil de Convergence pour la prise en charge des dossiers de la surveillance multilatérale par la CEMAC.
- 2<sup>ème</sup> étape (2001) : Prise en main effective des dossiers de surveillance multilatérale par le secrétariat exécutif de la CEMAC.

Les instances communautaires de la CEMAC avaient prévu à brève échéance une refonte du dispositif et des critères actuellement retenus. Le dispositif n'a toujours pas été arrêté formellement, mais lors d'un séminaire organisé par la BEAC à Brazzaville en avril 2001, il a été proposé que les 4 nouveaux critères de premier rang qui devront être respectés à l'horizon de 2004 soient les mêmes que ceux de la zone UEMOA.

□ **Coordination de la convergence au sein de la zone franc**

Le Comité de convergence de la zone franc, instance de coordination entre les institutions de l'UEMOA, celles de la CEMAC, les Comores et la France, a été créée pour renforcer la coordination des processus de convergence à l'intérieur de la zone franc, dans un contexte de rattachement du Franc CFA à l'euro. Fondé sur le respect du principe de subsidiarité et reconnaissant le rôle fondamental dévolu à chaque Union (UEMOA et CEMAC) dans le processus de convergence, la vocation de ce Comité est d'être :

- ✎ *une instance de concertation chargée d'apporter des éléments de réponse aux Ministres des Finances de la zone franc sur toute question de procédure relative à l'organisation de la convergence au sein de chaque Union ;*
- ✎ *une instance de coordination et d'information réciproques, chargée d'informer les Ministres de la zone franc de l'évolution récente de la convergence et des programmes mis en oeuvre pour s'y conformer, au regard notamment de la nécessaire préservation du mécanisme de la zone, jugé porteur d'externalités positives pour l'ensemble des économies y participant.*

L'objectif est de parvenir, selon des modalités appropriées, à renforcer la légitimité des instances régionales dans chaque sous-zone et à permettre une pression par les pairs stimulée par la comparaison entre les performances de chacune des 2 sous-zones.

⇒ **La position de la France**

La France est convaincue que partager une même monnaie et tirer un bénéfice économique et social de ce bien commun suppose de partager aussi une même discipline dans les politiques économiques et budgétaires que mènent les Etats. Le fait même que l'exercice soit difficile et incertain (en particulier pour des économies qui

subissent encore fortement la volatilité des cours des matières premières) doit inciter chaque pays à maintenir l'objectif poursuivi.

Les progrès sont encore modestes sur de nombreux points. Les explications de ces divergences en sont les suivantes :

des facteurs totalement exogènes : l'évolution des cours des matières premières ; mais aussi les aléas climatiques que subissent de plein fouet les pays sahéliens ;

il est en revanche des facteurs sur lesquels chaque Etat de la zone Franc retrouve une réelle marge de manoeuvre. La bonne allocation des ressources budgétaires aux dépenses prioritaires d'investissement public et de lutte contre la pauvreté, au contrôle de l'utilisation de la dépense publique mais aussi à l'amélioration du rendement fiscal par la modernisation des administrations financières et la lutte contre la fraude et la corruption, ainsi qu'à une gestion rigoureuse de la trésorerie de l'Etat lui évitant d'accumuler des arriérés de paiement à l'égard de ses créanciers. Or il se trouve que sur ces questions en particulier, les exigences de la convergence au sein de l'UEMOA et de la CEMAC rejoignent parfaitement celles que posent les principaux bailleurs, notamment le FMI et la Banque mondiale.

La France promeut au sein du Comité de convergence les recommandations suivantes :

définir une politique salariale rigoureuse permettant de respecter le critère relatif au niveau de la masse salariale rapportée aux recettes fiscales ;

contenir l'évolution des dépenses courantes afin de préserver la part des dépenses budgétaires consacrées à l'investissement public ;

mettre en oeuvre des mécanismes de prévention des arriérés de paiement. Eradiquer la pratique des arriérés de paiement contribuera en effet à lever un des freins importants au développement de l'initiative privée et de l'investissement en Afrique.

Au total, elle considère que dans le respect des spécificités de chaque sous-région, les pays africains de la zone franc sont en train de construire, avec l'aide de la France, dans la durée, une méthode et des outils communs, et surtout de développer un esprit communautaire. C'est un atout décisif pour leurs sociétés.

#### ➤ Extension de la surveillance régionale

Si l'exercice de la surveillance régionale est incontournable pour la zone euro et pour les zones Franc, la France encourage depuis plusieurs années le FMI à renforcer la mise en perspective régionale de sa surveillance internationale et de la surveillance de ses différents Etats membres. De telles analyses sont en effet nécessaires pour une identification en amont des sources de vulnérabilités liées à la transmission des crises par le canal des échanges commerciaux (comme l'avait démontré la crise asiatique notamment), ou pour assurer que les mécanismes de prévention des crises mis en oeuvre au niveau national prennent en compte leur impact éventuel sur des partenaires liés par des accords commerciaux régionaux.

#### • **La surveillance au titre de l'article IV**

Le FMI s'acquitte de sa mission de surveillance essentiellement par la voie de consultations régulières avec ses membres, au titre de l'Article IV de ses statuts. Les consultations effectuées dans ce cadre, qui sont en général annuelles, permettent au FMI

d'opérer un examen systématique de la situation et de la politique économiques de ses membres et d'évaluer les effets de cette politique sur le taux de change et la balance des paiements. Ces dernières années, la surveillance a porté également sur les questions d'ordre social et industriel, ainsi que sur celles ayant trait au marché du travail, à la gestion des affaires publiques et à l'environnement, dans la mesure où elles ont des effets importants sur la conduite de la politique macro-économique et sur les performances des pays. En 2000-2001, le FMI a effectué 127 consultations au titre de l'Article IV.

➤ France

Les consultations avec le FMI au titre de l'Article IV ont eu lieu du 29 juin au 10 juillet 2000. Le gouvernement avait accepté la publication des conclusions préliminaires de la mission en juillet 2000. Les consultations ont débouché sur un rapport des services qui a été examiné par le Conseil d'administration du FMI le 25 octobre 2000. Le rapport des services, les études spécifiques (selected issues) réalisées dans le cadre de ces consultations ainsi que la « Note d'information au public », qui retrace les débats au Conseil, ont été publiés sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

Les grandes lignes du rapport peuvent se résumer comme suit :

- le FMI souligne d'emblée que les évolutions économiques depuis les consultations de 1999 ont été clairement positives, notamment dans le domaine de l'emploi: le FMI reconnaît explicitement qu'une partie des créations d'emplois est due aux politiques et aux réformes menées par le Gouvernement dans le domaine de l'emploi, tout en soulignant qu'elles ont également bénéficié d'un contexte macroéconomique favorable.
- Les prévisions du FMI demeurent optimistes à court terme, mais les services s'interrogent sur les perspectives d'évolution après 2001. Les services reconnaissent notamment qu'il existe des facteurs susceptibles de freiner la croissance en 2001 (évolution à la hausse des prix du pétrole, risque d'un atterrissage brutal de l'économie américaine, qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences sur la croissance de la zone euro).
- Au-delà de 2001, le FMI souligne deux risques essentiels pouvant peser sur la croissance : (i) les limites imposées par la capacité de production, qui pourraient conduire à des pressions inflationnistes ; (ii) le risque de tensions sur l'emploi, susceptibles d'être aggravé par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, notamment dans les petites et moyennes entreprises.
- Bien que le FMI note quelques avancées depuis l'an passé, il continue à juger insuffisantes certaines réformes structurelles. Le FMI se montre notamment critique par rapport à notre programmation budgétaire et par rapport à la réforme des impôts qui ne lui paraît pas suffisamment ambitieuse (le système fiscal français lui paraît beaucoup trop complexe). Enfin, la réforme du système de retraites des fonctionnaires, jugée trop lente, demeure un sujet de préoccupation pour le FMI.

Lors de l'examen du rapport de la France au Conseil d'administration, l'administrateur pour la France s'est félicité de l'appréciation positive portée par les services du FMI sur la situation économique française. Il s'est efforcé par ailleurs de corriger les évaluations négatives du FMI concernant les aspects budgétaires et la réforme fiscale. Soulignant que le gouvernement français avait annoncé, le 31 août 2000, un programme ambitieux de réduction des impôts sur trois ans pour la période 2001-2003, il a mis l'accent sur la dimension structurelle de la réforme fiscale engagée en France, notamment en matière d'incitations au

retour à l'emploi et de réduction des trappes à inactivité. S'agissant de la politique budgétaire, il a valorisé les résultats très positifs enregistrés en matière de réduction du déficit budgétaire, rappelant que la France poursuivait des efforts déterminés pour atteindre l'objectif à moyen terme d'un budget en équilibre. Enfin, il a souligné les très bonnes performances de l'économie française en matière de réduction du chômage, qui sont le résultat des réformes structurelles mises en place sur le marché du travail et de l'entrée en vigueur des 35 heures.

➤ Allemagne

L'examen de l'Allemagne au titre de l'article IV a eu lieu pendant l'été, et le rapport a été discuté par le Conseil d'Administration du fonds en octobre 2000.

Au moment de l'examen, la situation économique allemande avait été jugée bonne. Le Fonds encourageait donc l'Allemagne à procéder à des efforts structurels et à améliorer l'état de ses finances publiques.

Le rapport s'attachait en outre à préciser les réformes nécessaires à l'augmentation de la croissance potentielle et à la baisse du chômage. Selon le Fonds, les performances de l'Allemagne en termes de croissance et d'emploi étaient sur le long terme décevantes, principalement en raison d'importantes rigidités structurelles.

Le Fonds notait que les autorités avaient engagé des réformes de la fiscalité et des retraites, mais que celles décidées sur le marché du travail restaient insuffisantes à ses yeux, notamment dans leur volet institutionnel.

➤ USA

Les Etats-Unis ont été examinés au titre de l'article IV au premier semestre 2000. Le rapport a été publié en juillet 2000 après discussion au Conseil d'Administration du Fonds.

Lors de l'examen, la croissance américaine était encore forte et supérieure aux anticipations du FMI. Le déficit courant s'était creusé, mais le chômage restait stable et l'inflation limitée, même si certains signes rendaient son retour probable (tensions sur le marché du travail, remontée des prix des matières premières, tensions sur les capacités de production).

Le principal sujet débattu était la possibilité "d'atterrissage en catastrophe" (« crash landing ») de l'économie américaine, rendu moins probable par l'apparition de signes de ralentissement.

Le Fonds pensait qu'un nouveau resserrement de la politique monétaire était envisageable afin de ralentir la demande, mais invitait à la prudence.

Le recours à une politique budgétaire restrictive lui semblait en outre souhaitable afin de réduire la demande et augmenter l'épargne nationale.

Enfin, le Fonds se prononçait en vue d'une réduction de l'endettement public afin de faire face au vieillissement de la population.

### **1.1.3 Prévention des crises**

Dans son communiqué du 29 avril 2001, le CMFI a souligné que la prévention des crises était une priorité absolue du FMI. Il s'est félicité des nouvelles initiatives visant à permettre au FMI d'affiner son analyse des marchés financiers internationaux et à renforcer la prévention des crises. Il a appelé le FMI à intensifier ses travaux sur la mise en place

d'indicateurs d'alerte pour signaler plus en amont encore les risques de crises dans les économies nationales et sur les marchés financiers internationaux. Le renforcement du rôle du FMI dans la prévention des crises s'appuie largement sur le renforcement de la transparence (cf. supra), sur la promotion de pratiques internationales conformes aux codes et normes universelles (tout particulièrement en matière de gestion prudentielle), sur l'amélioration de l'efficacité des instruments du FMI et de sa conditionnalité et, enfin, sur un accompagnement renforcé de l'insertion des pays en développement dans l'économie globale. Cette approche intégrée, qui a connu au cours des dernières années des progrès substantiels sur chacun de ses piliers, est la condition indispensable d'une régulation financière plus efficace et d'action en amont. Elle vise à favoriser l'identification la plus précoce possible des facteurs potentiels de crise, et leur résolution, tout en encourageant ex ante des pratiques financières saines et donc moins vulnérables.

### • **Renforcer les instruments de prévention**

#### ➤ Les codes et normes

Le CMFI a constaté avec satisfaction la poursuite des progrès dans la mise en œuvre des initiatives prises par le FMI dans ce domaine pour améliorer la prévention des crises et la surveillance du secteur financier. L'année 2000-2001 a notamment été marquée par les avancées suivantes :

- **Revue de la mise en œuvre des normes dans le cadre des rapports sur l'observation des normes et codes (« Reports on the Observance of Standards and Codes » / ROSC)**

Le Conseil d'administration s'est réuni le 29 janvier 2001 pour effectuer la revue de la mise en œuvre des rapports sur l'observation des codes et normes internationaux. Il a notamment arrêté une liste de 11 normes et codes pertinents pour les travaux du FMI et de la Banque mondiale. La France a fortement insisté pour que cette liste soit complétée le plus rapidement possible par les 40 recommandations du Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent (GAFI), afin notamment d'être en cohérence avec les douze normes prioritaires définies par le Forum pour la Stabilité Financière (FSF). Cette position a finalement été retenue, malgré les réserves de plusieurs pays (débat du 13 avril 2001 – voir point 2.1.1 ).

<b>Liste des normes et codes pertinents pour les travaux du FMI et de la Banque mondiale</b>
<i><b>Groupe 1</b> : il s'agit des domaines définis comme entrant directement dans la sphère de compétence du FMI au moment du lancement de l'expérience-pilote sur les ROSC.</i>
<i><u>Diffusion des données</u> : Norme de diffusion spéciale des données (NSDD) / Système de diffusion générale des données (SDGD), élaborés par le Fonds.</i>
<i><u>Transparence budgétaire</u> : Code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques.</i>
<i><u>Transparence des politiques monétaire et financière</u> : Code de bonnes pratiques du FMI pour la transparence des politiques monétaire et financière.</i>
<i><u>Supervision bancaire</u> : Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, établis par le Comité de Bâle.</i>
<i><b>Groupe 2</b> : ces domaines additionnels sont évalués dans le cadre du FSAP.</i>

Valeurs mobilières : Objectifs et principes de régulation des marchés de valeurs mobilières, définis par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV/IOSCO).

Assurances : principes de supervision des assurances, établis par l'Association internationale des contrôleurs d'assurances (AICA/IAIS).

Systèmes de paiement : principes fondamentaux établis par le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement.

**Groupe 3** : ces domaines sont jugés importants pour le fonctionnement efficace des systèmes financiers domestiques et internationaux et sont évalués par la Banque mondiale dans le cadre des ROSC.

Gouvernance des entreprises : principes directeurs élaborés par l'OCDE.

Comptabilité : normes mises au point par le Comité international des normes comptables (IASB)

Audit : normes internationales pour le contrôle, établies par la Fédération internationale des comptables.

Régimes de faillite et droits des créanciers : Sur la base des travaux entrepris par la Banque mondiale en concertation avec l'UNCITRAL et l'INSOL.

Le Conseil d'administration du 29 janvier 2001 a également défini les modalités pour intégrer les évaluations des services concernant l'application de ces codes et normes dans le processus de surveillance du Fonds (en particulier pendant les consultations au titre de l'Article IV), tout en préservant le caractère volontaire de l'exercice, à ce stade. Le CMFI a indiqué dans son communiqué d'avril 2001 que les ROSC devaient devenir l'instrument principal du Fonds en matière d'évaluation des codes et normes. La publication de ces rapports, qui demeure volontaire, est cependant vivement encouragée par le FMI.

#### ⇒ **La position de la France**

La France soutient les orientations mentionnées ci-dessus. D'une manière générale, la position française dans ce domaine s'appuie sur les éléments suivants :

la mise en œuvre des codes et normes internationaux est nécessaire pour donner aux intervenants sur les marchés des données utiles pour améliorer l'évaluation des risques et, ainsi, favoriser une optimisation des choix d'investissement..

Le FMI et ses membres font des efforts significatifs en matière de renforcement de la transparence et d'application des codes et normes internationaux. Il faut que le secteur privé fasse de même. Les institutions financières doivent être plus transparentes, notamment les « hedge funds », et elles doivent utiliser effectivement les données qui leur sont fournies pour améliorer sensiblement leurs stratégies d'investissement. La France s'attachera dans ce cadre à la poursuite des travaux engagés au sein du FSF sur la transparence des institutions financières à fort effet de levier, sur la base notamment d'un bilan des effets concrets de la régulation indirecte, ie fondée sur une transparence accrue (le FSF ayant recommandé que d'autres options, telles que la régulation directe, soient considérées si une transparence accrue se révélait insuffisante pour réduire les risques systémiques associés à ces instruments). Le FSF devra se pencher sur cette question au cours de l'année 2001/2002.

Il faut prendre garde à ne pas promouvoir une conformité purement factuelle avec des normes : la qualité des données doit être prise en considération.

La mise en œuvre des codes et normes les plus pertinents (selon la liste arrêtée par le FMI, en conformité avec les douze normes prioritaires du FSF) est bien sûr l'objectif. Toutefois, il convient de promouvoir une mise en œuvre progressive et ordonnée (pour tenir compte des niveaux différents de développement des pays membres ainsi que de leurs spécificités nationales), en faisant en sorte que tous les pays « s'approprient » ces normes, dont le caractère « universel » doit être réaffirmé. En effet, si la convergence de vues sur l'utilité des codes et normes est importante au sein des pays industrialisés, il n'en va pas de même parmi les pays émergents qui bien souvent voient dans cet exercice le moyen de leur imposer des normes occidentales. Plusieurs de ces normes sont de surcroît préparés dans des enceintes spécialisées (Comité de Bâle, GAFI, etc.), dont ils ne sont pas membres, ce qui explique en partie leur ressentiment. Les travaux au sein d'enceinte telles que le G20, ou les efforts réalisés par plusieurs enceintes « créatrices » de normes internationales pour approfondir l'implication des pays en développement dans leurs analyses, contribuent fortement à développer l'adhésion des pays en développement à ces codes et standards internationaux.

□ **Revue de l'expérience-pilote dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (« *Financial Sector Assessment Program* » / FSAP)**

Pour mémoire, le Programme d'évaluation du secteur financier, connu sous son sigle anglais « FSAP », a été lancé à titre expérimental en mai 1999, conjointement par le FMI et la Banque mondiale, en vue de réduire la probabilité et/ou la sévérité des crises du secteur financier et la contagion entre pays. Il consiste pour les services des deux institutions financières à évaluer les secteurs financiers des pays membres en vue d'identifier les vulnérabilités et les risques du système et de trouver des remèdes aux faiblesses constatées. Les évaluations de la stabilité du système financier, connus sous le sigle anglais « FSSA », que les services du FMI réalisent sur la base des FSAP dans le cadre des consultations de l'Article IV, constituent l'instrument privilégié pour améliorer le suivi des systèmes financiers dans le cadre de la surveillance du FMI. Il convient de noter que les travaux du FMI dans ce domaine ont été élargis à l'évaluation des places financières offshore, également sur la base du volontariat, conformément aux recommandations du FSF, que la France avait fortement soutenues.

Le Conseil d'administration a procédé, le 12 décembre 2000, à une seconde revue de l'expérience-pilote (la première ayant eu lieu en mars 2000), afin de tirer les premières leçons des évaluations entreprises à cette date. Les résultats semblent confirmer l'intérêt de cet exercice, notamment pour les pays participants. L'évaluation à laquelle les services ont procédé a, en effet, permis à un certain nombre d'entre eux d'entreprendre les réformes nécessaires pour remédier aux problèmes identifiés par le programme.

Le Conseil d'administration a notamment décidé :

- de fixer un objectif de 30 FSAP par an (contre un objectif de 24 aujourd'hui), tout en spécifiant que cet objectif quantitatif ambitieux ne devait pas être atteint au détriment de la qualité de l'évaluation ;
- de définir des priorités dans le choix des pays à évaluer, compte tenu du coût important de cet objectif : un équilibre doit être recherché entre pays émergents d'importance systémique, pays industrialisés (pour montrer l'exemple) et pays en développement, qui doivent dans ce cadre pouvoir bénéficier de toute l'assistance technique nécessaire pour accomplir les réformes nécessaires.

- de ne pas publier les FSAP (compte tenu des données sensibles inhérentes à la nature même de l'exercice), sauf pour la partie correspondant à l'évaluation détaillée des normes et codes, susceptible d'alimenter les ROSC. En revanche, les FSSA (« Financial System Stability Assessment » - Evaluation de la stabilité du système financier », qui découlent des FSAP et qui sont des rapports élaborés par les services du FMI à l'intention du Conseil d'administration dans le cadre des consultations Article IV, seront publiés sur une base volontaire, selon la même procédure que les rapports Article IV. Cette politique de publication ne s'applique pas aux douze premiers FSAP, réalisés dans le cadre de l'expérience-pilote selon des modalités différentes.

#### ⇒ **La position de la France**

La France a soutenu ces différentes orientations. Elle ne s'est pas portée candidate, à ce stade, pour participer à un FSAP, dans la mesure où elle n'a pas encore complètement achevé son ROSC (voir ci-dessous) et que ces exercices mobilisent des ressources importantes. L'achèvement des réformes en cours dans la régulation du système financier français permettra alors de considérer l'opportunité d'une telle analyse le moment venu.

#### La France et la NSDD (Norme spéciale de diffusion des données)

La France a souscrit à la NSDD, le 8 août 1996. Dans le rapport 2000, il était indiqué que trois indicateurs français n'étaient pas en conformité formelle avec cette norme. Or, la norme n'autorise que deux exceptions pour qu'un pays puisse être considéré en conformité avec elle. Depuis fin avril 2001, la France a rejoint la liste des pays en conformité avec la NSDD, les données de la dette garantie étant depuis lors publiées sur une base trimestrielle comme l'exige la norme. Seuls l'indice de la production industrielle (IPI) et les opérations de l'Etat sont diffusés avec un délai légèrement supérieur à celui prévu par la norme. Le calendrier de publication des indicateurs économiques concernés par la NSDD est disponible sur le site de l'INSEE assurant ainsi l'information de tous les utilisateurs. Enfin, l'évaluation du module statistique du ROSC de la France, qui doit être complété par des précisions attestant de la qualité des données demandées par le FMI, devraient être achevée et publiée au 1<sup>er</sup> trimestre 2002.

#### □ **Le ROSC de la France**

En 2000, la France a transmis au FMI des modules où elle auto-évaluait la conformité de ses pratiques avec les normes internationales de référence suivantes : NSDD, code de transparence des finances publiques, code de transparence de la politique financière, principes directeurs de Bâle pour un contrôle bancaire efficace, principes de l'AICA en matière de contrôle des assurances, recommandations du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Sur la base de ces modules, les services du FMI doivent ensuite procéder à leur propre évaluation de l'observation des codes et normes par la France. A ce stade, seuls les modules sur la transparence financière et la transparence des finances publiques ont fait l'objet d'une évaluation formelle des services dans des documents qui ont été examinés en même temps que le rapport Article IV sur la France en octobre 2000<sup>7</sup>. Le FMI a confirmé que la France appliquait largement les principes de transparence préconisés dans les codes de bonnes pratiques élaborés par le FMI. Il est prévu d'actualiser périodiquement ces modules pendant les consultations Article IV.

<sup>7</sup> Ces documents sont publiés sur le site Internet du FMI avec les autres informations relatives à la France.

Les autres modules sont en cours d'évaluation : celle sur la conformité de la France aux principes de Bâle (contrôle bancaire) est ainsi en cours de finalisation et devrait en principe être publiée en octobre 2001, en même temps que les documents Article IV pour 2000.

➤ La révision des facilités (y compris sur « post-programme monitoring »)

Sous l'impulsion du G7, le FMI a rationalisé et réformé en l'an 2000 ses mécanismes de prêt afin de mettre l'accent sur la prévention des crises et de promouvoir une utilisation plus efficace de ses ressources. Le Conseil d'administration du FMI a ainsi mené tout au long de l'an 2000 une revue approfondie de la conception de ses mécanismes de financement non concessionnels.

Dans un premier temps, au cours du premier trimestre 2000, un exercice de simplification des facilités existantes a été mené. Le mécanisme de financement compensatoire a ainsi été rationalisé et quatre facilités peu utilisées ont été supprimées : le fonds de stabilisation des changes, le mécanisme d'appui à la réduction de l'encours et du service de la dette envers les banques commerciales, le mécanisme de financement de stocks régulateurs et le volet financement pour imprévus de la "facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus". La possibilité d'utiliser la facilité visant à pallier les effets potentiellement négatifs du passage informatique à l'an 2000 a par ailleurs expiré fin mars.

Au cours du second semestre 2000, à la suite de discussions intenses au sein du Conseil d'administration du FMI, des réformes plus ambitieuses ont été menées à terme : le mécanisme des lignes de crédit préventives (LCP/CCL) a été revu, des clauses de remboursement anticipé ont été introduites pour les accords de confirmation et les facilités de crédit élargies et des commissions supplémentaires ont été introduites pour les tranches restant à rembourser au-delà d'un certain niveau. La surveillance des politiques économiques des pays après l'achèvement des programmes appuyés par le FMI (« post program monitoring ») a été renforcée, notamment dans les cas où le pays a encore un important encours de crédit non remboursés au FMI. Ces changements sont entrés en vigueur en novembre 2000.

- ❑ **Les conditions de la LCP mise en place en 1998 pour aider les pays appliquant des politiques saines à éviter la contagion de crises survenant à l'extérieur ont été rendues plus attrayantes pour les emprunteurs éventuels.**

La LCP est spécifiquement destinée aux pays menant des politiques de qualité qui risquent de perdre leur accès aux marchés internationaux de capitaux par effet de contagion plutôt qu'en raison de la faiblesse de leur politique intérieure.

Les quatre critères d'éligibilité ont été définis en conséquence :

- Le pays bénéficiaire n'est pas censé avoir besoin d'emprunter au FMI au moment où la LCP est accordée. Le pays est donc supposé pouvoir aisément financer à moyen terme sa balance des paiements.
- Le Conseil d'administration du FMI doit avoir effectué une évaluation positive des perspectives économiques du pays et de ses progrès vers la conformité aux normes internationales en matière de politique économique.

- Le pays doit entretenir des relations constructives avec ses créanciers privés et prendre des mesures appropriées pour limiter sa vulnérabilité extérieure.
- Enfin, le pays doit présenter au Conseil les politiques qu'il entend mener pendant la durée couverte par la LCP.

Pendant l'année qui a suivi la mise en place des LCP, un certain nombre de pays (notamment le Mexique et la Hongrie) ont étudié avec les services du FMI la possibilité d'y recourir. Mais aucun des utilisateurs potentiels n'a donné suite à de telles démarches à ce jour, certains d'entre eux mettant en avant des faiblesses dans la conception initiale de cette facilité. L'exercice de réformes des facilités a dès lors permis au Conseil d'administration d'opérer en septembre 2000 d'importantes modifications à la LCP afin de la rendre plus attrayante et d'améliorer son image.

Le Conseil est ainsi convenu de réduire la surcharge appliquée à la LCP, celle-ci étant ramenée à 150 points de base (contre 300). La commission d'engagement (« commitment fee ») à la charge du pays pour l'ouverture d'une LCP a été quant à elle pratiquement éliminée (réduction à un taux de 25 points de base pour le montant tiré jusqu'à 100 % du quota et application d'un taux de 10 pb supplémentaire au-delà).

L'accès d'un pays à une LCP en cas de contagion n'était pas automatique en vertu des règles initiales. Compte tenu des solides antécédents requis des pays admis à bénéficier de la facilité, le Conseil est convenu de rendre plus automatique le déblocage d'une partie (normalement un tiers) des ressources engagées au titre de la LCP. La revue d'activation de la LCP devra par conséquent constater des difficultés exceptionnelles de balance des paiements résultant d'un retournement soudain du sentiment des marchés, hors du contrôle des autorités, et avec la présomption que ces dernières demeurent engagées à ajuster leurs politiques pour enrayer les effets de la contagion financière.

Les services du FMI examinent actuellement l'éligibilité à la LCP avec les représentants des pays membres intéressés. La France continue d'encourager fortement l'utilisation de cette facilité qui vise à renforcer le rôle de prévention des crises du FMI, comme l'a souligné Laurent Fabius lors de son discours au CMFI de Prague le 24 septembre 2000 :

*« le rôle préventif du FMI va être renforcé. La nouvelle Ligne de crédit préventive est aujourd'hui moins chère, et, en termes de procédure, plus accessible pour les pays qui mènent des politiques économiques et financières sérieuses. J'espère que les pays émergents chercheront ou continueront à mener de telles politiques afin de bénéficier de la protection face à la contagion financière que confère l'éligibilité à la LCP ».*

Le Conseil d'administration a également adopté des mesures visant à encourager le remboursement anticipé des prêts du FMI, et à dissuader les pays membres d'effectuer un recours excessif à l'emprunt en appliquant des taux d'intérêt majorés aux prêts de montant élevé.

Le rôle incitatif du FMI à mener des politiques prudentes doit être renforcé par la réforme des deux principales facilités du FMI, à savoir l'accord de confirmation et la Facilité de crédit élargie. Les pays emprunteurs seront en effet, grâce à des maturités plus courtes et des coûts légèrement croissants des prêts du FMI, progressivement incités à se tourner vers des financements internationaux privés stables et soutenables, et à moins solliciter le soutien financier des IFIs. Ainsi, une politique de présomption de remboursements anticipés a-t-elle été adoptée par le Conseil (la présomption de remboursements jouera entre 2 ans 1/4 à 4 ans pour les accords de confirmation et entre 4 ans 1/2 à 7 ans pour les facilités de crédit élargies).

Cette réforme a été soutenue par la France comme l'a indiqué à Prague Laurent Fabius :

*« Notre objectif est de dissuader d'éventuels abus par les pays emprunteurs et d'inciter plus généralement à mettre en œuvre des politiques économiques sérieuses sur la durée, et certainement pas de durcir l'aide que le FMI fournit aux pays en développement. C'est pourquoi je me félicite que l'accord trouvé au Conseil d'administration préserve cet équilibre délicat entre incitation et soutien ».*

Le FMI a enfin renforcé le mécanisme de surveillance des pays après l'achèvement des programmes bénéficiant de son appui (« post program monitoring »), afin de les aider à éviter de nouvelles difficultés et à détecter plus tôt d'éventuelles nouvelles tensions financières ou économiques.

➤ Le suivi des marchés de capitaux internationaux

La surveillance des politiques économiques et financières des pays membres est au cœur de la mission du FMI, qui est de veiller au fonctionnement harmonieux du système monétaire international. Les crises financières qui ont secoué le Mexique en 1994, puis l'Asie et d'autres économies émergentes quelques années plus tard, ont conféré à la surveillance, notamment des marchés de capitaux internationaux, une importance renouvelée.

Au-delà du bilan de l'économie mondiale que le Conseil d'administration dresse à partir des rapports sur les perspectives de l'économie mondiale préparés par les services du FMI, le suivi des marchés de capitaux internationaux est traditionnellement effectué au FMI au travers de l'examen périodique de l'évolution et des perspectives des marchés internationaux ainsi que des questions de politique générale qu'ils soulèvent (« International capital markets review »).

Les crises financières de la fin des années 90 ont toutefois montré la nécessité de mettre en place des systèmes d'information rénovés permettant au FMI de tirer rapidement des conclusions opérationnelles sur l'évolution des marchés (écarts de taux d'intérêt, évolutions des lignes de crédit interbancaires...) et d'améliorer ses capacités d'alerte avancée (« early warning system »).

A l'initiative du Directeur général, la mise en place à l'automne 1999 du Groupe consultatif sur les marchés de capitaux, mécanisme informel de dialogue entre la Direction générale du FMI et les grands opérateurs des marchés financiers, a constitué un premier pas en direction d'un suivi plus rapproché des marchés de capitaux. Ce groupe n'est destiné qu'à des échanges de vues généraux et ponctuels (au 30 juin 2001, il ne s'est réuni qu'à deux reprises, en septembre 2000 puis en mai 2001).

Aussi le Directeur général a-t-il chargé en octobre 2000 John Lipsky, économiste en chef à J.P. Morgan Chase, de définir les modalités précises d'un renforcement de la capacité de suivi des marchés de capitaux par le FMI. Son rapport, remis en janvier 2001, note qu'en dépit des améliorations apportés ces dernières années, les travaux du Fonds sur les marchés de capitaux doivent être renforcés par la création d'un nouveau département regroupant et développant les fonctions relatives aux marchés de capitaux jusqu'à présent assumées par plusieurs départements fonctionnels du FMI (Recherche, Affaires monétaires et de change et PDR - Département de revue des politiques du FMI).

A la suite de consultations internes, le Directeur général a annoncé le 1<sup>er</sup> mars sa décision de créer un nouveau Département des marchés internationaux de capitaux, comme partie intégrante des efforts du FMI pour renforcer l'architecture financière internationale et pour assurer l'appui nécessaire aux travaux du Fonds sur la prévention et la gestion des crises.

L'objectif présidant à ce regroupement des travaux sur les marchés de capitaux est de permettre au FMI de mieux comprendre les opérations des marchés et les facteurs influant sur l'offre de capitaux aux pays membres, de mieux appuyer les opérations de surveillance et de prêt du FMI dans les pays membres en consolidant les liens entre la collecte de données du marché, l'analyse et les jugements sur les évolutions des marchés de capitaux et de renforcer l'expertise du FMI sur les questions systémiques soulevées par les évolutions des marchés internationaux.

Le 7 juin 2001, M. Gerd Hausler, précédemment Président de la branche « banque d'investissement » de la Dresdner Bank AG, a été nommé Conseiller du Directeur général et Directeur du département des marchés internationaux de capitaux. Le département devrait être opérationnel durant l'été 2001.

Il convient enfin de noter que le FMI a commencé à publier en août 2000 son rapport trimestriel sur le financement des marchés émergents, initiative faisant partie intégrante de ses activités de surveillance de l'évolution des marchés internationaux des capitaux.

#### ⇒ **La position de la France**

La France a soutenu les efforts du FMI pour renforcer sa compréhension et sa surveillance des marchés de capitaux : les décisions du Directeur général de traduire par des modifications institutionnelles internes au FMI cette attention renforcée permettent de tirer les conséquences opérationnelles de cette priorité nouvelle. Le dialogue avec le secteur privé constitue clairement un champ essentiel de l'action future du FMI sur ces questions, et celles de l'implication du secteur privé dans la prévention et la gestion des crises. La France s'assurera au fur et à mesure du développement de cette mission renforcée que la capacité unique du FMI d'apporter une vision et une analyse intégrées de l'évolution du système financier international sera préservée, et que la proximité accrue du FMI avec le secteur privé n'altérera pas la capacité de l'institution à formuler des propositions au bénéfice de ses membres.

#### ➤ L'assistance technique

Par l'assistance technique qu'il fournit à ses membres dans ses domaines de compétence, le FMI les aide à renforcer leur capacité institutionnelle et leur secteur financier. Le Conseil d'administration a examiné lors de sa réunion du 5 janvier 2001 le rapport annuel sur l'assistance technique ainsi qu'une série d'orientations stratégiques adoptées par la Direction pour renforcer l'efficacité de cette activité.

Le rôle central de l'assistance technique pour appuyer l'action du Fonds en faveur de la prévention et de la gestion des crises a notamment été souligné. De même, l'assistance technique est apparue comme un rouage essentiel pour aider les pays les plus pauvres à renforcer leurs capacités institutionnelles, notamment ceux qui peuvent bénéficier d'allègement de dettes ou accéder à la faciliter pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Elle doit également permettre aux pays qui sortent de crise de restaurer la stabilité macroéconomique.

Dans la mesure où les ressources disponibles sont limitées et que les demandes émanant des pays membres augmentent, ce qui s'explique notamment par la mise en œuvre des nouvelles initiatives du Fonds (ROSC, FSAP, PPTE), le Conseil d'administration a approuvé la fixation de priorités devant assurer une allocation de l'assistance technique conforme aux priorités de politique générale du FMI. La définition des priorités elles-mêmes a cependant fait l'objet de débats : les pays emprunteurs craignaient notamment de se voir

privés d'assistance technique dans des domaines jugés prioritaires par leurs autorités, mais non retenus comme tels par le Fonds.

Le Conseil d'administration a également approuvé la révision de la politique de tarification de l'assistance technique, dont le principal effet est de renchérir celle-ci pour les pays à hauts et moyens revenus tout en en diminuant le coût pour les pays les plus pauvres.

Les pays emprunteurs ont milité pour un accroissement des ressources consacrées par le FMI à l'assistance technique, afin de combler l'écart grandissant entre l'offre et la demande d'assistance technique.

#### ⇒ **La position de la France**

D'une manière générale, la France a soutenu les orientations préconisées par les services du FMI pour améliorer l'efficacité des programmes d'assistance technique, en tenant compte des ressources limitées dont dispose le Fonds.

En ce qui concerne la fixation des domaines prioritaires d'intervention pour l'assistance technique, elle s'est toutefois étonnée que s'agissant des actions de formations de l'Institut du FMI, les « stratégies de réduction de la pauvreté » et les « questions de gouvernance » figurent dans les « priorités secondaires », puisque le FMI a un rôle complémentaire de la Banque mondiale dans ces domaines. De même, elle a souhaité que l'intégrité des marchés et notamment la lutte contre le blanchiment figurent dans les hautes priorités du département de la monnaie et des changes.

Pour rendre les programmes d'assistance technique plus efficaces, la France a recommandé aux services d'approfondir la réflexion sur la coordination des différents fournisseurs d'assistance technique et la nécessité de faire jouer plus systématiquement leurs avantages comparatifs.

Tout en appuyant la mise en place d'un cadre permettant de mieux cibler les types d'assistance technique et les pays bénéficiaires en fonction des priorités du Fonds, la France a rappelé que cette politique ne devait pas se faire au détriment de la nécessaire appropriation des programmes d'assistance technique par les pays récipiendaires. A cet égard, elle a souligné l'intérêt des consultations techniques, qui se déroulent au moment des missions Article IV, et qui lui paraissent être le moment idéal pour évaluer d'une part, l'efficacité des actions d'assistance technique passée et, d'autre part, les besoins futurs.

Ouverte à une éventuelle augmentation de l'offre d'assistance technique, la France a toutefois souhaité qu'elle s'accompagne d'un renforcement du contrôle budgétaire, grâce à la mise en place d'un cadre cohérent plus contraignant et plus transparent que le cadre actuel : en effet, à l'heure actuelle, il n'existe pas de budget central dédié à l'assistance technique ; chaque département du FMI décide des moyens qu'il mettra à la disposition de l'assistance technique et des moyens qu'il consacrerà à ses autres activités. Toutefois, cette solution n'a pas recueilli l'approbation du Conseil et la création d'un budget autonome de l'assistance technique a été rejetée à ce stade.

#### **• La réforme de la conditionnalité dans la perspective d'une prévention renforcée**

Le débat sur la conditionnalité du FMI, qui n'est pas nouveau comme en ont témoigné les fortes critiques contre les interventions du FMI en Afrique notamment, a été fortement relancé par le rapport Meltzer qui appelait l'institution à réduire son champ d'activité, non

seulement en termes de pays et de niveau de financement mais aussi de conditionnalité. Les très vives réserves de plusieurs pays émergents contre certaines des conditionnalités du FMI lors de la réponse à la crise asiatique, notamment sur leur caractère "intrusif", voire attentatoire à la souveraineté nationale, avaient, elles aussi, contribué à élargir un débat alors ciblé sur les interventions du Fonds dans les pays les plus pauvres. Ce débat s'est récemment poursuivi au niveau du Conseil d'administration, qui s'est réuni les 7 et 9 mars sur le sujet, et au niveau du CMFI le 29 avril dernier.

Sur le fond, le Directeur général du FMI, H. Köhler, semble adhérer à la thèse que la conditionnalité du FMI est devenue excessive, notamment sur le plan structurel où le FMI s'écarterait de son mandat à vocation macro-économique.

Au-delà du débat technique, deux orientations se dégagent :

- simplifier et rationaliser la conditionnalité du Fonds pour ne retenir que des actions réellement prioritaires : la France est favorable à une telle action dans la mesure où la conditionnalité du FMI s'est complexifiée ces dernières années sans que le gain en termes de résultats macro-économiques soit visible, au contraire. Les nombreux exemples de programmes soutenus par le FMI et auxquels sont associées plusieurs dizaines de conditionnalités témoignent directement de cette dérive. De plus, les nombreuses dérogations en cas de non-respect de ces « micro-conditions » risquent in fine de se traduire par un affaiblissement de la conditionnalité ;
- réduire de manière drastique la conditionnalité structurelle, en considérant que désormais des conditions structurelles ne pourraient être imposées que dans la mesure où celles-ci auraient un effet réellement central sur la stabilité macro-économique, la difficulté résidant alors dans les critères à appliquer pour apprécier cet effet.

Sur le fond, l'évolution vers une réduction drastique de la conditionnalité structurelle soulève les questions suivantes :

- rationalité d'une distinction complète et définitive entre aspects macroéconomiques et dimensions microéconomiques (institutionnelles, structurelles...). La crise asiatique a récemment démontré les limites d'une telle approche et incite au contraire à renforcer la prévention des crises par une action en amont sur les structures économiques. Elle a aussi exacerbé les critiques contre l'extension du rôle et du mandat du FMI. Les leçons de la transition et de la lutte contre la pauvreté (que doivent généralement appuyer d'importantes réformes institutionnelles) ne peuvent que confirmer cette analyse ;
- la dualité des objectifs poursuivis par le FMI par la conditionnalité : 1/ assurer que ses contributions ont bien pour contrepartie la mise en place de programmes renforçant la soutenabilité économique à moyen terme ; 2/ s'assurer de la bonne utilisation de ses financements. Plusieurs programmes récents, dont ceux en Russie et en Ukraine, ont rappelé l'impératif d'assurer que les ressources fournies par le FMI sont bien dirigées vers leurs buts légitimes ;
- l'efficacité des programmes des programmes, les sources des crises (Argentine, Turquie) relevant souvent de faiblesses structurelles (privatisations, cadre budgétaire à moyen terme, restructuration bancaire, efficacité du marché de l'emploi...). La capacité du FMI de traiter par ses interventions les problèmes économiques sous-jacents est donc directement fonction du champ de sa conditionnalité ;

- les attentes des marchés, qui souhaitent des mesures solides et durables (la gestion macroéconomique peut changer au jour le jour, pas des règles du jeu imposées par la loi ou la constitution). Dans un contexte où l'ampleur des flux de capitaux privés renforce l'impératif d'une action catalytique du FMI, tant en prévention qu'en gestion des crises, la réduction de la conditionnalité structurelle risque en pratique de se limiter à repousser les problèmes dans le temps ;
- la tension entre conditionnalité et appropriation des programmes par les pays émergents, ainsi que le lien avec la qualité de ces programmes. En pratique, les autorités de ces pays sont, dans certains cas, favorables à des recommandations économiques du FMI qui leur permettent d'entreprendre les réformes structurelles nécessaires.

Outre ces éléments du débat de fond, les discussions sur le champ et les modalités d'exercice de la conditionnalité du FMI sont étroitement liées à la répartition des rôles entre le FMI et la Banque mondiale, ainsi qu'à l'existence dans chacun de ces institutions de l'expertise nécessaire à la bonne gestion de la conditionnalité. En effet, l'évolution du système monétaire et financier international et les leçons des crises récentes illustrent l'importance de la qualité des politiques structurelles et des institutions dans la stabilité à moyen et long terme, tout particulièrement dans le secteur financier.

Un ciblage accru de la conditionnalité du FMI sur les seuls aspects macroéconomiques devrait ainsi avoir pour conséquence logique un renforcement des interventions de la Banque mondiale dans le champ structurel. Une telle évolution doit néanmoins tenir compte de la différence fondamentale entre les mandats des deux institutions, seul le FMI disposant d'un mandat de surveillance de ses Etats membres. Un retrait du FMI du champ de l'analyse structurelle le priverait potentiellement d'une capacité d'anticipation des faiblesses structurelles, et donc de certains types de crises. Ne disposant pas d'instruments similaires aux revues au titre de l'article IV, la Banque mondiale n'est pas à même de réaliser une telle fonction de prévention.

- Le partage des rôles entre la Banque mondiale et le FMI dans le secteur financier, qui est par essence un champ d'intervention commun aux deux institutions, témoigne de la possibilité pour les deux institutions de renforcer substantiellement leur coordination en matière structurelle, mais aussi de la difficulté à organiser un transfert définitif de cette compétence vers la Banque mondiale.

#### ⇒ **La position de la France**

Les débats du mois de mars au Conseil d'administration ont été marqué par un clivage entre les administrateurs soucieux de préserver un rôle à la conditionnalité structurelle dans les programmes du FMI (en majorité, des pays industrialisés, mais également des pays d'Afrique francophone) et les autres administrateurs (pays emprunteurs, mais également quelques pays industrialisés), favorables aux orientations du Directeur général visant à restreindre le champ de la conditionnalité, selon une « logique de parcimonie ».

Critique traditionnelle de la multiplication des conditionnalités dans les programmes du FMI, la France a fortement soutenu dans ce débat une approche favorisant un meilleur ciblage de la conditionnalité sur les mesures prioritaires, avec pour contrepartie un moindre recours aux « dérogations » en cas de leur non-respect. Elle a défendu dans le débat sur la conditionnalité structurelle une position favorable au renforcement du rôle de prévention du FMI et à une efficacité à moyen terme de ses interventions dans la gestion des crises, en tirant les leçons de l'interdépendance croissante entre dimensions

macro-économiques et micro-économiques, tout particulièrement dans le secteur financier. Elle n'a donc pas suivi les recommandations les plus extrêmes visant à transférer la majeure partie de la responsabilité du suivi des réformes structurelles vers d'autres institutions que le FMI.

En ligne avec ses fortes critiques des propositions de la Commission Meltzer, elle a soutenu que le FMI doit conserver sa capacité d'action, sous forme de conditionnalité y compris structurelle, dans la gestion des crises financières, et ne pas se limiter à l'octroi de financements en faveur de pays pré-qualifiés sur la seule base de pays menant des politiques macro-économiques jugées satisfaisantes. Les leçons tirées des programmes de réduction de la pauvreté dans les PMA et de l'importance des aspects institutionnels dans la mise en place d'une croissance plus forte et mieux distribuée militent, elles aussi, dans cette direction.

*« La crise asiatique a relancé les débats sur les conditionnalités attachées aux interventions du Fonds. Les réserver au seul domaine macroéconomique serait un grave pas en arrière. Le FMI peut et doit contribuer à créer les bases d'économies saines qui ont besoin de cadres institutionnels, juridiques, prudentiels appropriés. Mais un bon dosage des politiques budgétaires et monétaires ne suffit pas, comme nous l'ont montré les crises asiatiques, et l'intervention du Fonds doit être plus vaste. En revanche, ces conditionnalités ne doivent pas prendre la forme d'un exercice tatillon et bureaucratique, elles doivent plutôt s'appuyer sur quelques principes pour mettre en œuvre des réformes cruciales. Je compte sur le Bureau d'évaluation indépendant – désormais opérationnel après la nomination de son Directeur – pour nous faire rapport sur ce thème essentiel. »*

*Discours de Laurent Fabius au CMFI Washington le 29 avril 2001*

L'absence de consensus sur cette question n'a pas permis de conclure ce dossier et notamment d'aboutir à une révision des lignes directrices de 1979 sur la conditionnalité. Pour alimenter le débat, il a été décidé de publier les rapports des services du FMI sur la réforme de leurs pratiques en matière de conditionnalité et d'inviter le public à faire des commentaires. Par ailleurs, la réforme de la conditionnalité fera l'objet de séminaires en Europe et au Japon, afin d'associer aux réflexions du Fonds les responsables opérationnels des administrations économiques et financières ainsi que des universitaires. La France participe par ailleurs au débat sur ces questions au sein de l'Union européenne.

#### **• Accompagner l'insertion des pays en développement dans une économie globale**

L'essor considérable des flux financiers privés et la croissance des échanges commerciaux internationaux ont suscité d'importants débats ces dernières années. Si les bénéfices à long terme d'une meilleure insertion des pays en développement dans le commerce mondial et dans les marchés financiers constituent des facteurs déterminants d'accélération de la croissance, l'expérience démontre que cette ouverture s'accompagne de risques accrus et de vulnérabilités nouvelles, notamment à court terme.

Au-delà des débats sur le « consensus de Washington », l'enjeu pour la communauté internationale est de s'assurer que les pays en développement puissent tirer le meilleur profit des structures de l'économie internationale, et notamment disposer d'un accès aux capitaux internationaux nécessaires à leur développement et d'un accès aux flux commerciaux leur permettant d'accélérer la croissance, tout en assurant sa bonne répartition et en maîtrisant les risques associés.

##### ➤ L'insertion des pays émergents dans les marchés internationaux de capitaux

L'essor des flux de capitaux privés internationaux constitue l'un des évolutions structurelles majeures du système financier international au cours des dix dernières années. Le

développement de ces mouvements financiers, et l'élargissement de la palette des instruments financiers associés, ont permis aux pays en développement, comme cela avait été le cas quelques années auparavant pour les pays développés, de multiplier leurs sources de financement et de les adapter à leurs besoins spécifiques. Les récentes crises ont néanmoins démontré les effets pervers et les risques d'une ouverture mal maîtrisée des pays en développement aux capitaux internationaux, qui peuvent être d'une forte volatilité. Favorable si elle est bien organisée, car elle conduit généralement à une efficacité accrue des structures économiques (notamment dans le cas des flux d'investissements directs) et encourage la diversification des instruments de financement, l'ouverture des pays en développement aux marchés financiers internationaux permet aussi l'apport des capitaux nécessaires au développement dans des pays souvent en déficit d'épargne domestique, et donc une accélération de la croissance. En raison de la volatilité de certaines classes de ces capitaux, notamment les capitaux à court terme, cette ouverture soumet aussi ces pays en développement à un risque supplémentaire, et les place sous une pression additionnelle, née des retournements potentiels de confiance des investisseurs internationaux.

La communauté financière internationale avait engagé avant la crise asiatique des débats sur l'élargissement du mandat du FMI au compte de capital (le mandat du FMI est actuellement restreint au compte des transactions courantes). La crise asiatique, si elle a en pratique mis fin à ces discussions jusqu'à ce jour, a aussi révélé l'importance pour la communauté internationale d'apporter son soutien aux pays souhaitant approfondir leur insertion dans les marchés financiers pour les aider à mettre en place les conditions d'une ouverture ordonnée. En effet, en l'absence d'un secteur financier sain et d'une régulation financière domestique efficace, ces pays risquent d'accroître leur vulnérabilité à des mouvements soudains et brutaux de capitaux. L'expérience démontre que de tels mouvements soudains peuvent rapidement effacer les bénéfices d'une croissance préalablement soutenue, conduisant ainsi à une interrogation sur les bénéfices à moyen et long terme d'une ouverture excessive du compte financier.

De nombreux pays en développement ont réalisé d'importants progrès vers une plus grande ouverture aux marchés financiers internationaux. Le débat actuel est en pratique rendu plus complexe par deux considérations :

- les pays en développement qui ont déjà largement ouvert leur compte financier, et bénéficié dans ce cadre de flux privés importants à des taux favorables, ne veulent pas émettre le signal d'un retour en arrière, dont ils craignent qu'il ne se traduise par un accès plus difficile aux financements privés.
- Les pays en développement encore relativement fermés maintiennent un fort accent sur une ouverture volontaire de leur compte financier, et craignent toute évolution vers un élargissement du mandat du FMI qui pourrait se traduire par une nouvelle conditionnalité.

Les discussions en cours, tant au sein du G7 que du FMI, privilégient dans ce contexte une approche pragmatique, fondée sur le volontariat et visant à appuyer la mise en place des conditions favorables à une ouverture maîtrisée du compte financier. Le Directeur général du FMI a pris l'engagement de relancer prochainement les débats au sein du FMI, sur la base d'une telle approche pragmatique et mettant l'accent sur la situation et les besoins de chaque pays.

La thématique de l'insertion des pays en développement dans les marchés de capitaux a part ailleurs fait l'objet de discussions au sein du G20. Volontairement pragmatique, l'approche développée dans cette enceinte vise à tirer les leçons de l'ouverture du compte financier mis en œuvre par ses différents membres, et à utiliser ces « études de cas » dans le

contexte des futures discussions au sein du FMI. La composition du G20 devrait permettre de valoriser les pratiques et attentes des pays en développement sur ces questions.

#### ⇒ **La position de la France**

La France a milité pour une relance des discussions internationales, notamment au sein du G7, sur ces questions, en mettant l'accent sur l'importance d'une séquence appropriée (et fonction de la situation de chaque pays) dans cette insertion dans les marchés financiers internationaux. Elle privilégie une démarche fondée sur le volontariat de chaque pays pour s'engager sur cette voie, en valorisant les bénéfices pour la communauté financière internationale et les pays concernés de s'assurer d'une approche intégrée et ordonnée. Elle a souhaité que le FMI, indépendamment des questions institutionnelles à ce stade, reprenne ses discussions sur ces questions et fasse des propositions sur le rôle qu'il peut jouer pour encourager une meilleure articulation entre réforme du secteur financier, promotion des capitaux longs et notamment des flux d'investissement direct et insertion maîtrisée dans les flux financiers internationaux.

La France a souhaité dans ce contexte que le FMI puisse formuler des propositions concrètes d'ici aux Assemblées annuelles de septembre 2001.

#### ➤ L'accompagnement de l'ouverture commerciale

Il est aujourd'hui reconnu de manière à peu près unanime que la libéralisation commerciale contribue au développement, au moins dans le long terme. Plusieurs rapports récents de la Banque mondiale notamment illustrent les bénéfices d'une ouverture commerciale bien maîtrisée. A court terme, toutefois, elle peut s'accompagner d'effets négatifs liés à la baisse des recettes douanières notamment, source principale de revenus dans un grand nombre de pays en développement. L'existence ou l'anticipation de tels effets conduisent parfois les pays en développement à revenir sur des mesures de libéralisation commerciale en remettant en place des barrières protectionnistes très souvent sous optimales. Dans ce contexte, des instruments spécifiques visant à pallier ces effets de court terme paraissent nécessaires.

#### ⇒ **La position de la France**

Cette question a fait l'objet de plusieurs études des services du FMI et de la Banque mondiale. Mais c'est la France qui a pris l'initiative de la relancer : le Ministre de l'économie et des finances a proposé récemment (discours d'Abidjan) que le FMI étudie la création d'une facilité à vocation spécifiquement commerciale.

Sans nécessairement reprendre explicitement la proposition de création d'une nouvelle facilité commerciale, nos partenaires du G7 ont néanmoins accepté que le FMI et la Banque mondiale se penchent plus avant sur la question et étudient les moyens d'y remédier (anciens ou nouveaux instruments).

Les instruments actuels du FMI permettent, il est vrai, de remédier à des difficultés (sur la balance des paiements) liées à l'ouverture commerciale. Mais la facilité à vocation commerciale proposée par la France serait d'une nature différente. Elle jouerait en effet le rôle d'une véritable assurance contre les effets négatifs de la libéralisation dans la mesure où pourraient en bénéficier les pays qui remplissent ex ante certains critères d'éligibilité et, notamment, mettent en œuvre un programme de libéralisation commerciale. Aucun instrument du FMI ne semble à même de jouer, à l'heure actuelle, un tel rôle (notamment dans la dimension « préventive »).

Quant à la Banque mondiale, elle aurait pour tâche à la fois de mieux intégrer la dimension commerciale dans les stratégies de développement (les *Poverty Reduction Strategy Papers*, en particulier) et d'accompagner la libéralisation commerciale en remédiant aux éventuels effets négatifs de nature structurelle (accroissement des inégalités, par exemple). Cette double stratégie passe par l'étroite implication de la Banque mondiale dans le « cadre intégré » regroupant également l'OMC et le FMI, et la réactivation éventuelle de ses instruments financiers à vocation commerciale, abandonnés ou réintégrés dans d'autres instruments au cours des années 90 (les *Trade Policy Adjustment Loans*, en particulier). Plus généralement, le mandat de la Banque mondiale en matière de réformes structurelles, y compris dans les pays émergents, la place en situation privilégiée pour appuyer les efforts de ces pays en faveur d'une plus grande ouverture commerciale ou dans le secteur des services (cf. notamment réformes du secteur des télécommunications). La Banque peut ainsi jouer un rôle déterminant pour aider ces pays à mettre en place des cadres juridiques et de régulation propice à une compétition maîtrisée, à une efficacité accrue et à une forte réduction des coûts.

➤ La dimension régionale : les régimes de change

Les discussions sur les régimes de change dans les pays émergents se sont fortement focalisées ces dernières années sur les solutions dites « en coin », soit le flottement pur ou l'ancrage dans le cadre des « caisses d'émission » (*currency boards*). Le Trésor américain, relayé par divers représentants du monde universitaire américain, avait ainsi vigoureusement promu le seul recours à ces solutions extrêmes, et fortement encouragé le FMI à les préconiser dans son dialogue avec les pays émergents.

La réunion des ministres des Finances de l'ASEM à Kobé les 13 et 14 janvier 2001 a été l'occasion pour l'Europe et pour l'Asie de faire valoir une approche pragmatique de ces questions, mettant l'accent sur une approche intégrée des régimes de change dans le cadre plus général de l'environnement économique et financier et d'une cadre de politique économique et monétaire global. Ce dialogue a notamment permis de mettre l'accent sur l'importance de la coopération régionale dans le renforcement de la stabilité des taux de change.

⇒ **La position de la France**

La France s'était fortement opposée à cette approche réductrice des régimes de change dans les pays émergents, et a constamment favorisé une approche pragmatique de ces questions en fonction de la spécialisation et de la structure des échanges commerciaux et financiers des pays, de leur historique d'inflation et de leur intégration dans un espace régional.

A l'occasion de la réunion des ministres des Finances de l'ASEM en janvier 2001, les ministères français et japonais des Finances ont ainsi préparé un document de discussion (rendu public et disponible sur le site Internet du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie), mettant l'accent sur les lignes directrices suivantes :

- la crise des années 1997/98 démontre que ni les solutions « en coin » ni les régimes de change intermédiaires ne sont des solutions satisfaisantes si elles ne sont pas soutenues par des politiques économiques et structurelles adaptées ;
- des politiques de change gérées peuvent contribuer à réconcilier les objectifs de stabilité et de flexibilité ;

- une coordination régionale renforcée permet de mieux capitaliser sur des politiques de change concertées.

Laurent Fabius a introduit les débats<sup>8</sup> à Kobe en insistant sur trois principes : flexibilité, pragmatisme et coopération. Il a mis l'accent sur le besoin pour les pays en développement d'adapter des régimes de change cohérent avec leurs structures économiques et leur environnement financier et commercial, leur permettant de viser concomitamment des objectifs de stabilité et de flexibilité.

Le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a rappelé dans ce contexte les bénéfices d'une coordination régionale renforcée, non comme substitut des mécanismes multilatéraux de coopération et de concertation mais en complément de ces derniers. Il a notamment valorisé les possibilités de renforcement mutuel entre des dispositifs de surveillance par des institutions multilatérales, comme le FMI, et ceux mis en place au niveau régional. Inscrits dans le cadre multilatéral, les mécanismes de coopération régionale (ou de pression par les pairs sur une telle base) peuvent constituer un facteur déterminant et positif de prévention renforcée des crises, notamment par une meilleure adéquation entre choix des régimes de changes et structures économiques et commerciales.

#### • **Impliquer le secteur privé**

La communauté financière internationale est parvenue en avril 2000 à un consensus sur les modalités d'implication du secteur privé dans la prévention et la résolution des crises. Ce cadre général, confirmé par le CMFI et le G7 Finances à Prague en septembre 2000, définit à la fois les objectifs de l'implication du secteur privé dans la prévention et la résolution des crises financières et un mode d'action, élaboré notamment dans le communiqué du G7 Finances d'avril 2000. Depuis l'adoption de ce cadre d'action, la communauté financière internationale a été confrontée au défi de sa mise en œuvre, notamment à l'occasion de la réponse aux instabilités financières dans certains pays (cf. infra les exemples turc et argentin).

Plus fondamentalement, la mise en œuvre de l'implication du secteur privé (et son efficacité dans la prévention des crises) et la création d'un cadre d'incitations favorables à un renforcement de la gestion des risques par les opérateurs privés, repose sur la prévisibilité et la transparence des choix de la communauté internationale.

La création par le FMI du groupe consultatif avec le secteur privé, l'approfondissement du dialogue entre le Club de Paris et le secteur privé ont fortement contribué à ces efforts, et permis de créer les conditions d'une compréhension réciproque renforcée.

L'enjeu pour la communauté financière internationale dans les prochains mois est de parvenir à progresser sur la traduction opérationnelle du cadre d'implication du secteur privé. Ceci repose sur un respect plus systématique, notamment par le FMI, du cadre de prise de décision défini en 2000, notamment en matière de transmission des informations nécessaires à une prise de décision pleinement informée, et de transparence de la part de la communauté internationale sur leurs conséquences.

---

<sup>8</sup> Les éléments d'intervention du Ministre sont disponibles sur site Internet du Minefi ([www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr))

## ⇒ La position de la France

La France a continué au cours de l'année 2000/2001 à promouvoir une mise en œuvre effective et rigoureuse de l'implication du secteur privé dans la gestion des crises, et a réaffirmé l'importance de cette approche dans une prévention plus efficace des crises financières.

Elle a milité à l'occasion des différents cas concrets pour une analyse précise du rôle du secteur privé et de sa contribution dans les programmes de gestion et sortie de crise.

La France a par ailleurs joué un rôle moteur dans les discussions européennes sur l'émergence d'une position commune sur la mise en œuvre de l'implication du secteur privé, se traduisant par la préparation de termes de référence communs européens. Ceux-ci ont pour vocation de favoriser un débat avec les services du FMI sur cette question, et de favoriser une expression concertée des Administrateurs européens au Conseil d'administration du FMI.

### • **Améliorer la régulation prudentielle**

#### ➤ Le FSF (hedge funds, centres off-shore)

Le Forum de Stabilité Financière, qui a pour fonction d'assurer une intégration des analyses macro- et micro-économiques des vulnérabilités du système financier international, a publié au début de l'année 2000 plusieurs rapports formulant des recommandations visant à renforcer et améliorer la régulation prudentielle, afin de réduire les risques d'instabilité financière.

Deux rapports, et les recommandations associées, ont notamment marqué les travaux du FSF : celui sur les centres off-shore dont la qualité de la régulation prudentielle avait été jugée insuffisante et celui sur la régulation des institutions à fort effet de levier (hedge funds).

Adressées à l'ensemble de la communauté financière internationale, les recommandations du FSF doivent faire l'objet d'une évaluation au cours des prochains mois. Ces évaluations s'appuieront sur un bilan des actions menées depuis la publication des rapports initiaux, et fourniront, le cas échéant, la base de recommandations complémentaires du FSF.

S'agissant des hedge funds, le FSF prévoit à ce stade d'évaluer les progrès accomplis et les résultats obtenus en mars 2002, suite à une discussion lors de la prochaine session plénière du FSF en septembre 2001 sur la méthodologie de cette revue. A ce stade, des progrès ont pu être constatés en matière de renforcement de la discipline de marché (et notamment de réduction en moyenne de l'effet de levier), de durcissement de la gestion du risque par les institutions financières dans leurs transactions avec des hedge funds et d'échange d'informations entre les hedge funds et leurs créanciers. Le FSF note cependant, à ce jour, que ces progrès restent très différenciés. Par ailleurs, l'absence de progrès aux Etats-Unis sur le projet de loi sur la transparence des hedge funds (projet de loi Baker) et la décision de la nouvelle Administration de revoir cette initiative, est susceptible d'atténuer fortement la dynamique des travaux du FSF sur cette question.

S'agissant des centres off-shore, plusieurs de ces pays ont pris depuis la publication de la liste du FSF diverses mesures visant à renforcer la qualité de leur dispositif prudentiel. Le

rapport du Forum de stabilité financière (FSF) publié au printemps 2000 portant sur les places financières offshore recommandant la mise en place d'un processus d'évaluation du respect par ces places financières des normes prescrites, le Conseil d'administration du FMI a défini en juillet 2000 le rôle du FMI à l'égard des places financières offshore. Le FMI a ainsi convenu de la nécessité de mettre en place un processus volontaire et souple d'évaluation afin d'aider les pays à renforcer leur cadre de surveillance et leurs règles prudentielles. Le FMI a d'ores et déjà organisé des missions dans une quinzaine de ces places financières offshore et tenu trois réunions participatives régionales. Vingt-six missions dans des places financières offshore sont prévues pour 2001. Le Conseil d'administration du FMI a accepté à cet égard l'implication du FMI dans ces pays non-membres dans le cadre de ces travaux (cf. Monaco notamment).

Le FSF a d'ores et déjà mis l'accent sur l'impératif d'assurer que les modifications législatives et réglementaires mises en œuvre par ces centres off-shore seront effectivement mis en œuvre et auront un impact durable. Le FSF fera le point en septembre 2001 sur les progrès réalisés à cette date. Il devra alors décider des suites à donner à la liste et à l'absence de progrès dans certaines des juridictions listées en mai 2000.

La France participe activement et soutient fortement les travaux menés au sein du FSF. Alors que certains de ses partenaires ont parfois été tentés d'accorder une moindre attention aux travaux du FSF et à ses recommandations suite à la « sortie » de la crise des années 1997/99, la France a continué à fortement valoriser les bénéfices et l'utilité de cette enceinte unique. Elle a mis l'accent sur l'apport essentiel des discussions au sein du FSF sur les vulnérabilités du système financier international et sur l'impératif d'un suivi et d'une évaluation de la mise en œuvre des recommandations formulées par le FSF, notamment celles relatives aux hedge funds et aux centres off-shore.

#### 1.1.4 Résolution des crises

##### • **Les principes**

###### ➤ le FMI, instrument privilégié de la mobilisation internationale

Au milieu des années 90, la crise financière mexicaine a démontré la vulnérabilité des pays membres face aux brusques revirements du marché qui peuvent entraîner des sorties de capitaux massives et imprévisibles. A la suite de la crise mexicaine, le FMI a directement contribué à contenir une série de crises majeures du système monétaire et financier international. Le rôle central du FMI dans la mobilisation des financements internationaux a été réaffirmé lors des récentes crises argentine et turque.

Parce que les financements extérieurs dont un pays peut disposer peuvent s'avérer très insuffisants en période de crise, les programmes du FMI visent à permettre au pays de regagner accès le plus rapidement possible à ce type de financements, par la mise en place de politiques économiques ambitieuses et susceptibles de restaurer la confiance des marchés, mettant l'accent sur l'effet « catalytique » des programmes du FMI. Lors de l'élaboration d'un programme, les services du FMI établissent ainsi des estimations raisonnables des flux de financement nets de sources officielles et privées et assument des fonctions d'information et de coordination des opérations avec les créanciers du pays dans divers fora. Le FMI joue donc, dans ces situations, un rôle essentiel de promotion d'une action collective et l'organisation des mécanismes de résolution des crises, à trois niveaux

1/ dans la négociation avec le pays des termes de son intervention, qui serviront en pratique de cadrage macro-économique des interventions éventuelles d'autres acteurs,

2/ dans l'organisation générale de l'intervention d'autres intervenants publics (autres institutions financières internationales, Club de Paris, contributeurs bilatéraux)

3/ dans l'accompagnement du dialogue entre le pays et ses créanciers privés.

Cet effet catalytique provient d'une part du financement du FMI et d'autre part de l'élaboration de programmes d'ajustement et de réforme crédibles. Cela permet de mobiliser des fonds émanant de prêteurs publics bilatéraux et multilatéraux (Banque mondiale, Union européenne et Banques régionales de développement) et ainsi de répartir la charge du financement, y compris par la promotion des contributions du secteur privé..

La crédibilité du programme et l'engagement de la communauté publique internationale visent à renforcer la confiance des marchés et permettre un retour des financements privés.

### **Deux exemples récents de programmes « catalytiques » du FMI : la Corée et le Brésil**

#### **La Corée**

*L'accord FMI avec la Corée de la fin 1997 prévoyait deux éléments indissociables :*

*- un vaste programme macroéconomique et structurel, destiné à mettre en œuvre une profonde réforme des structures de l'économie coréenne, et notamment du secteur financier ;*

*- un soutien financier exceptionnel de la communauté internationale :*

*35 Mds USD des institutions multilatérales, dont 21 Mds USD pour le FMI, 10 Mds USD pour la Banque Mondiale et 4 Mds USD pour la Banque Asiatique de Développement ;*

*environ 20 Mds USD de lignes de crédit bilatérales (pays du G7 essentiellement) qui devaient se répartir comme suit : 10 Mds USD pour le Japon, 5 Mds USD pour les Etats-Unis, 5 Mds USD pour les quatre pays européens du G7, 1 Md USD pour le Canada et 1 Md USD pour l'Australie. Ces contributions ne devaient être utilisées que dans le cas où des événements imprévus nécessiteraient un complément de ressources en appui du programme FMI. Il s'agissait d'une seconde ligne de défense. La Corée n'a pas tiré sur les lignes de crédit bilatérales.*

#### **Le Brésil**

*La poursuite de la crise asiatique et la crise financière en Russie ont conduit en 1998 à une attitude de défiance des investisseurs à l'encontre de plusieurs pays émergents. Le Brésil a été affecté par les sorties de capitaux, tant des investisseurs étrangers que brésiliens. Les risques induits par l'évolution de la situation (risque de contagion à l'ensemble de l'Amérique latine) ont conduit de nouveau la communauté financière internationale à mettre en place un plan de soutien financier.*

*L'accord du FMI avec le Brésil début 1998 prévoyait un vaste programme macroéconomique ainsi qu'un soutien exceptionnel de la communauté internationale :*

*27 Mds USD des institutions multilatérales (18 Mds USD pour le FMI, 4,5 Mds USD pour la Banque Mondiale, 4,5 Mds USD pour la Banque Interaméricaine de développement) ;*

*14,53 Mds USD de lignes de crédit bilatérales.*

*Vingt pays<sup>1</sup>, ainsi que la Banque des Règlements Internationaux (BRI) y ont participé. Leur contribution se répartissait comme suit : 5 000 MUSD pour les Etats-Unis, 500 MUSD pour le Canada, 1 250 MUSD chacun pour la France, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne, 1000 MUSD pour l'Espagne, 830 MUSD pour l'Italie, 1 850 MUSD pour les autres pays européens, auxquels il faut ajouter 350 MUSD pour la BRI. Pour tous sauf le Japon, leur participation financière a pris la forme d'une ligne de crédit à la Banque*

centrale du Brésil, mise en œuvre par la Banque des Règlements Internationaux, elle-même garantie par les contributeurs. La coordination des opérations par la BRI était destinée à garantir des termes équivalents pour tous les participants. Le Japon a choisi un mode d'intervention direct (c'est-à-dire sans intervention de la BRI).

L'urgence du rétablissement de la situation externe du Brésil a conduit à verser dès le 18 décembre 1998 une part substantielle du soutien financier de la communauté internationale, soit un peu moins de 10 Mds USD.

<sup>1</sup> Belgique, Canada, Danemark, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Autriche, Pays-Bas, Portugal, Suisse, Suède, Etats-Unis, Norvège.

En janvier 2001, le Conseil d'administration a approuvé l'augmentation du crédit au titre de l'accord de confirmation conclu en mars 2000 avec l'Argentine, d'un montant de 5,4 milliards de DTS (environ 6,8 milliards de dollars) porté à 10,6 milliards de DTS (13,4 milliards de dollars), dont 2,1 milliards de DTS (2,6 milliards de dollars) au titre de la FRS.

Cette augmentation a été octroyée dans le cadre d'un programme économique renforcé visant à accroître la productivité et la compétitivité de l'économie argentine, à assurer l'équilibre budgétaire à moyen terme, à renforcer la confiance intérieure et extérieure et à jeter les fondements d'une croissance soutenue. Cette croissance de l'appui financier du FMI a permis de mobiliser de nouveaux engagements de prêts de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement, d'un montant total de près de 5 milliards de dollars, et la mise en place d'un prêt de 1 milliard de dollars de l'Espagne, décaissable en 2001, en phase avec l'accord de confirmation. Le soutien du FMI a également permis aux autorités de conclure un accord avec les opérateurs de marché privés sur un appui financier de l'ordre de 20 milliards de dollars, dont 13,5 milliards environ devraient normalement être décaissés en 2001.

#### ⇒ **La position de la France**

La France a apporté son entier soutien au renforcement des interventions du FMI (et de la Banque mondiale) en faveur de l'Argentine et de la Turquie à l'occasion des difficultés économiques rencontrées par ces deux pays ces derniers mois.

Elle s'est assuré que l'intervention accrue de la communauté financière internationale avait pour contrepartie une forte participation du secteur privé.

La France a réaffirmé à l'occasion de ces discussions le rôle central du FMI dans la prévention et la résolution des crises, et ainsi privilégié un traitement multilatéral de ces crises.

Laurent Fabius a ainsi déclaré dans son discours au CMFI du 29 avril 2001 :

*« Par ses soutiens financiers et par ses conditionnalités, le FMI doit rester le pivot du système monétaire et financier multilatéral. Le concept parfois évoqué d'un FMI plus « modeste » ou plus « économe », pour sympathique qu'il soit, est en décalage par rapport aux exigences de la mondialisation « humanisée » : assurer la croissance mondiale, promouvoir la solidarité, garantir le bon fonctionnement des circuits monétaires et financiers supposent un FMI ambitieux et actif ».*

#### ➤ La sanctuarisation des secteurs sociaux

Le mandat et l'expertise du FMI portent en premier lieu sur le système monétaire international et la politique macro-économique. Dans d'autres domaines qui ne sont pas directement dans son mandat et son champ de compétence, le FMI s'appuie dès lors sur d'autres organisations, en particulier sur la Banque mondiale et les banques régionales de développement ainsi que les organismes des Nations Unies pour jouer un rôle directeur dans

les travaux effectués avec les pays sur les politiques précises à mener, notamment en matière de politiques sociales.

Les questions sociales ont une importance croissante dans les activités de prêt du FMI et dans sa mission de conseil à ses membres. La stratégie d'aide du FMI au pays à faible revenu a en effet évolué avec le temps. Jusqu'au milieu des années 80, le seul instrument à sa disposition était le financement sur ses ressources ordinaires de prêts assortis de taux d'intérêt du marché. Mais les pays à faible revenu souffrent de difficultés plus profondément enracinées que celles qui pouvaient être résolues par des facilités non subventionnées destinées à assurer la stabilisation macro-économique à court terme. C'est ainsi que les prêts à l'ajustement structurel (de la FASR, Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée, devenue en 1999 la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance, FRPC) sont devenus l'instrument clé de son action.

D'importants progrès ont été réalisés depuis lors. En collaboration avec la Banque mondiale, le FMI a accordé au cours des années 90 une place de plus en plus grande aux objectifs sociaux dans ces programmes, notamment en portant son attention sur les dispositifs de protection sociale et les dépenses de santé et d'éducation. Depuis lors, les dépenses publiques d'éducation et de soins de santé dans les 66 pays à faible revenu dont le programme a été soutenu par le FMI ont augmenté en moyenne aussi bien en pourcentage du PIB qu'en valeur réelle par habitant. Les programmes que le FMI appuie aujourd'hui, notamment dans les pays à faible revenu, visent ainsi à promouvoir l'accès de tous aux services sociaux de base. En outre, dans ses recommandations, le FMI tient explicitement compte des effets des réformes sur les groupes sociaux les plus vulnérables. La mise en place des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté a incontestablement joué un rôle essentiel dans l'évolution de la position et de l'implication du FMI sur ces questions, et des progrès complémentaires restent nécessaires. Les progrès dans les pays émergents, ainsi que le dialogue dans ce contexte avec la Banque mondiale sur ces questions, sont eux moins marqués.

#### ⇒ **La position de la France**

A l'occasion de chaque examen de programme, la France soutient cette orientation visant au minimum à sanctuariser les dépenses sociales, ou à les augmenter par des redéploiements en provenance de secteurs peu ou non productifs (dépenses militaires). Ainsi, même si des coupes budgétaires s'imposent dans les pays bénéficiant d'une FRPC, les dépenses sociales sont généralement protégées, voire accrues. La France a insisté pour que la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, notamment dans les pays PPTE, se traduise effectivement par une priorité renforcée du FMI à la lutte contre la pauvreté, et à des recommandations de politique économique accordant toute la priorité à cet objectif

La France milite néanmoins pour que cette priorité aux dépenses sociales s'étende au-delà des pays les plus pauvres, et du cadre actuel des CLSP. Elle souhaite ainsi que le FMI accorde une attention plus soutenue à la lutte contre les inégalités et la pauvreté dans les pays émergents, en appuyant les efforts des autorités de ces pays à mettre en place des stratégies de développement plus efficaces. Dans le cadre de ses interventions dans les pays en crise, et tout récemment en Argentine et en Turquie, la France a insisté pour que le FMI, en concertation avec la Banque mondiale, prête en amont la plus grande attention à l'impact social de l'ajustement, à la protection et à l'efficacité des dépenses sociales et appuie les efforts de ces pays à protéger les populations vulnérables

Cette orientation continuera d'être défendue par la France au FMI, selon les lignes directrices définies par Laurent Fabius, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, lors de son discours au CMFI du 29 avril 2001 :

*« Les programmes d'ajustement structurels ne doivent pas favoriser le moins-disant social, mais au contraire rester en ligne avec notre stratégie d'action contre la pauvreté. Derrière la protection des plus vulnérables, il en va de la réussite des programmes à travers l'adhésion des populations et finalement de la légitimité des interventions du Fonds. Concrètement, le FMI devrait s'assurer que les réductions des dépenses publiques ne touchent pas les secteurs sociaux, mais au premier chef les dépenses improductives. Avoir à l'esprit les plus pauvres, cela doit être un "réflexe" du FMI. Les Banques multilatérales de Développement doivent évidemment jouer un rôle essentiel dans cette vigilance sociale. Les crises ne justifient pas, au contraire, un relâchement de cet objectif, les dépenses sociales prioritaires doivent être protégées, des investissements vitaux tels que la santé et l'éducation ne doivent pas être sacrifiés sur l'autel de l'urgence. »*

*discours de Laurent Fabius au CMFI Washington le 29 avril 2001*

➤ Deux exemples récents d'implication du secteur privé : la Turquie et l'Argentine

□ **L'implication du secteur privé dans la prévention des crises : le cas turc**

A partir de la crise de décembre 2000, l'implication du secteur privé, en particulier des banques étrangères, a été considérée comme un facteur clé de la stabilisation de la situation financière turque. En effet, les banques turques sont lourdement endettées à court terme à l'égard de banques étrangères.

Dans ce contexte, le maintien des engagements des banques étrangères sur les lignes interbancaires avec la Turquie (sur une base volontaire) est apparu nécessaire à la stabilité du système bancaire turc.

C'est pourquoi, sous l'égide du FMI, une surveillance quotidienne des mouvements de capitaux internationaux sur les lignes interbancaires a été mise en place. Par ailleurs, les autorités turques sont en contact avec les banques étrangères afin de les inciter à maintenir leur niveau d'exposition de décembre 2000.

L'attribution par le FMI et la Banque Mondiale de concours financiers renforcés, en appui d'un programme de réforme perçu par les marchés comme techniquement crédible et adapté, a encouragé l'implication du secteur privé. Cependant, deux crises financières rapprochées et les difficultés de la coalition au pouvoir constituent aussi des facteurs d'inquiétude pour les marchés, qui restent aujourd'hui très prudents à l'égard du risque turc. Seule une mise en œuvre précise du nouveau programme économique permettra à la Turquie de regagner l'accès aux marchés internationaux à des conditions financières raisonnables.

Le programme du FMI est fondé sur les hypothèses pessimistes en matière de couverture du besoin de financement externe, rendant plus indispensables encore des actions des autorités turques pour inciter les banques étrangères à rétablir leur niveau d'exposition d'avant l'abandon du régime de change fixe. Par ailleurs, la contribution des créanciers domestiques sera nécessaire au bon déroulement du programme, alors même que cette dimension de la participation du secteur privé ne fait pas actuellement l'objet d'un suivi exhaustif par le FMI et les autorités turques.

Dans le cas de la Turquie, et malgré les sorties de capitaux intervenus, le bilan sur la période décembre 2000 / mai 2001 de l'implication du secteur privé extérieur, et notamment du maintien des lignes interbancaires, reste globalement satisfaisant. Il a néanmoins fait

apparaître les difficultés à éviter des comportements de « free rider » de certaines banques, malgré une contribution en moyenne positive.

Le coût de la restructuration du système bancaire turc, et un contexte d'endettement domestique élevé et coûteux du gouvernement turc envers le secteur privé local, ont fait de la contribution des investisseurs locaux au financement du programme une question importante à laquelle l'offre d'échange de juin 2001 a apporté une première réponse.

Cette opération conduite pour un montant global de plus de 7 Mds USD constitue une étape significative en faveur de l'implication du secteur privé local. L'opération consistait en un échange de titres courts libellés en livre turque contre des titres plus long libellés à la fois en dollar et en livre. Le succès de l'échange a montré l'adhésion des banques locales au programme économique du gouvernement. Elle a, en outre, permis de réduire une partie de la contrainte d'une dette courte impliquant un service pour 2001 de l'ordre de 40% des exportations de biens et services.

Au total cette implication du secteur privé aura permis du point de vue des banques turques de réduire leurs positions courtes traditionnellement élevées sur le dollar. Pour autant l'opération n'a pas conduit à dégrader significativement l'exposition du Trésor turc au risque de change puisqu'à la différence de l'Argentine<sup>9</sup>, les nouvelles émissions étaient libellées en partie en livre turque et non pas totalement en dollar.

A moyen terme, cependant, la mise en œuvre complète du programme de réformes soutenu par le FMI demeure indispensable à un véritable redressement économique.

#### □ **L'implication du secteur privé dans la prévention des crises : le cas argentin**

L'économie argentine, qui a d'importants besoins de financement externe et un "policy mix" très contraint, a été très affectée depuis 1998 par les crises asiatique, russe et brésilienne. De fait, elle traverse depuis maintenant trois ans une crise économique aiguë, qui trouve notamment son origine dans la situation détériorée en matière de compétitivité et de finances publiques. Dans ce contexte, qui rend plus difficile l'accès de l'Argentine aux marchés financiers internationaux alors que ce pays est le premier emprunteur sur les marchés émergents, le pays a renouvelé en mars 2000 un accord de confirmation avec le FMI pour une durée de 3 ans.

Cet accord, d'un montant initial de 5,4 Mds DTS (environ 7 Mds USD), a été porté en décembre dernier à 10,6 Mds DTS (13,2 milliards USD) dans le cadre d'un « paquet financier » global destiné à éviter une cessation de paiement sur la dette publique, que la crise financière qui a secoué le pays au mois de novembre à la suite de la démission du vice-Président Carlos Alvarez aurait pu provoquer. Cette extension a été consentie en échange d'un engagement fort des autorités argentines en matière de réduction pluri-annuelle du déficit public (aux niveaux fédéral et provincial dans le cadre d'un pacte budgétaire et fiscal signé avec les provinces) et d'avancement des réformes structurelles, notamment dans le domaine du recouvrement fiscal.

A la demande de certains pays, dont la France, cette extension n'a été accordée que sous la garantie d'une forte implication du secteur privé dans le processus de règlement de la crise. Sur les 39,7 Mds USD que représente au total ce « paquet financier », le secteur privé s'est en effet engagé à hauteur de 20 Mds USD : 10 Mds de la part des banques, 3 Mds de la part des fonds de pension locaux, les 7 derniers Mds étant apportés par des opérations de

---

<sup>9</sup> Dans l'offre d'échange argentine les nouveaux titres étaient libellés quasi exclusivement en dollar.

refinancement de la dette. Le solde a été financé par la communauté internationale, l'apport du FMI étant complété par les contributions de la Banque Mondiale et de la BID (2,5 Mds USD chacune) ainsi que de l'Espagne (1 Md USD).

La participation du secteur privé n'est, dans le cas de l'Argentine, pas restée théorique. Dans un premier temps, les autorités argentines ont en effet mis à profit l'apaisement sur les marchés qui a succédé à cette annonce pour réaliser une opération d'échange de dette portant sur un stock de 4,2 Mds USD, permettant de réaliser des économies de service de la dette de 450 MUSD en 2001 et 1120 MUSD en 2002. Par la suite, la dégradation sensible, à partir de la mi-février, de la perception du risque de défaut de paiement de l'Argentine par les marchés financiers en raison des difficultés du gouvernement à respecter l'objectif de déficit budgétaire dans un contexte d'atonie de l'activité, a conduit au mois de mai les autorités argentines à mettre sur pied une seconde opération de ce type, à plus grande échelle puisqu'elle a porté sur un stock de 29.5 Mds USD en valeur faciale. Malgré son coût, très élevé à moyen-long terme pour le pays (l'offre d'échange a conduit à une augmentation de 3% de l'encours de la dette), l'opération a permis au gouvernement d'économiser 3,2 Mds USD en 2001 et d'assurer la couverture de son besoin de financement jusqu'à la fin de l'année. Elle a aussi autorisé une diminution du besoin de financement de 16Md\$ sur cinq ans. L'opération a par ailleurs permis d'augmenter la durée moyenne de la dette. Enfin, elle a été favorablement accueillie par les marchés, entraînant une détente des taux obligataires et une appréciation de l'indice Merval de la bourse de Buenos Aires.

Le programme économique signé avec le FMI suppose un équilibre délicat entre la relance de l'activité et la diminution du déficit budgétaire, dans un contexte social et politique tendu à l'approche des élections parlementaires d'octobre 2001. De fait, les remaniements ministériels qui se sont succédés depuis le début de l'année et qui ont conduit par deux fois au remplacement du titulaire du poste de Ministre de l'Economie (M. Cavallo ayant été nommé le 20 mars dernier et ayant obtenu du Congrès les pleins pouvoirs pour conduire la politique économique) traduisent la difficulté du pilotage économique. Les autorités argentines cherchent d'une part à relancer l'activité en stimulant l'investissement (baisses d'impôts ciblés) et en favorisant la substitution de biens de consommation argentins aux importations (en augmentant les tarifs douaniers correspondants). Elles cherchent, d'autre part, à limiter le déficit budgétaire en s'appuyant essentiellement sur l'instauration d'une taxe sur les transactions financières supérieures à 1.000\$. Enfin, elles tentent d'obtenir plus de marge de manœuvre en matière de politique monétaire et ont introduit, le 15 juin 2001, un taux de change parallèle réservé aux opérations d'exportations et d'importations. A ce stade, la défiance des investisseurs reste élevée devant la difficulté des autorités à dynamiser la croissance (l'objectif de 2,5% pour 2001 ne sera pas probablement pas tenu) et à respecter l'objectif de déficit budgétaire.

La présence du FMI au côté des autorités argentines, depuis le début de cette année, est indispensable dans ce contexte d'incertitude. Elle a pour partie contribué à la réussite de l'opération d'échange de dette et plus largement, à la stabilisation de la situation macroéconomique argentine. La revue de l'accord de confirmation effectuée au mois d'avril, dans un contexte de perplexité des marchés sur la politique conduite par les autorités argentines, a permis de confirmer les orientations du programme et notamment la cible de déficit pour l'année 2001, alors qu'elle paraissait en danger en raison notamment d'une croissance plus faible que prévue et d'une moindre rentrée fiscale. Cette annonce, survenue à un moment où la capacité de l'Argentine à honorer ses engagements financiers était mise en doute par de nombreux investisseurs, a permis d'apaiser la situation financière et a contribué à la réussite de l'échange de dette réalisé par la suite. Une étroite collaboration entre le FMI et les autorités argentines est donc indispensable pour le succès du programme.

## ⇒ La position de la France

Le conseil d'administration du FMI a examiné, le 12 janvier 2001, la seconde revue de l'accord de confirmation et une demande d'augmentation de cet accord. L'administrateur pour la France a approuvé ces demandes et exposé les éléments suivants :

+ Les services du FMI doivent veiller à une implication effective du secteur privé, y compris étranger, dans le financement du programme.

Des efforts positifs des autorités argentines doivent permettre d'obtenir des assurances sur la participation du secteur privé. Néanmoins, les investisseurs domestiques porteront de facto l'essentiel de l'effort, en l'absence de certitude sur le niveau d'implication des créanciers extérieurs privés. Le « road show » des autorités argentines auprès des banques européennes et américaines prévu au mois de janvier, et les perspectives d'offres d'échange sur la dette obligataire sont positifs, mais ce "road show" aurait gagné à intervenir après l'octroi de l'aide du FMI, faisant de l'implication du secteur privé étranger une variable d'ajustement.

Les services du FMI devraient apporter des précisions sur les mécanismes de suivi de l'implication du secteur privé mis en place, tant en matière de renouvellement des lignes de crédit que d'évolution des conditions financières sur le marché obligataire (spreads, duration ...). Il est regrettable que le document des services ne soit pas plus explicite sur les conséquences pour le programme d'une mobilisation inférieure aux prévisions des financements privés.

- Le programme économique sous-jacent suppose une relance de l'activité, mais la capacité des politiques envisagées à stimuler la croissance n'est pas établie. Le programme suppose que la croissance accélèrera en 2001 à 2,5 % (après une croissance quasi nulle en 2000). Cette hypothèse semble très volontariste et suppose, de l'aveu même des services, un environnement international porteur.

+ Les services du FMI doivent préciser dans quelle mesure le programme aidera à relancer l'activité. Les autorités argentines souhaitent relancer l'activité par une reprise de l'investissement (qui demeure faible depuis deux ans : 18 % du PIB contre 20 % en moyenne de 1990 à 1998) et une amélioration de la compétitivité des entreprises. Elles privilégient en ce sens une baisse ciblée de la fiscalité sur les entreprises et une série de mesures rendant attractif le marché argentin. Le délai d'actions de mesures fiscales apparaît en partie inadapté. Le pacte fiscal conclu en décembre par le gouvernement fédéral avec les régions, constitue clairement une des pierres angulaires du programme.

En outre, les baisses d'impôt envisagées sont - en termes budgétaires - compensées par une augmentation de certaines rentrées fiscales (TVA notamment), ce qui pourrait peser sur la demande des ménages alors même que l'atonie de la demande interne a contribué à la contraction de l'activité ces deux dernières années. La rémunération moyenne courante des salariés du secteur privé a chuté de 17 % entre mai 1994 et octobre 1999, alors que les revenus des fonctionnaires ont diminué de 12 à 15 % en mai dernier. Les indices publiés à la fin de l'année dernière, comme la vente de voitures neuves, traduisent une déprime persistante de la consommation des ménages. Il convient de s'interroger sur les incitations des entreprises à augmenter leurs investissements. Enfin, certaines réformes structurelles envisagées paraissent de nature à créer une plus grande incertitude pour les ménages (réforme des retraites et de la sécurité sociale).

+ En termes budgétaires, le programme économique est très rigoureux. Il prévoit un équilibre budgétaire des APU en 2005, ce qui suppose de dégager un excédent primaire consolidé de 5 % et d'augmenter dès l'an prochain l'excédent primaire des administrations publiques (1,5 % du PIB contre 0,4 % en 2000). Dans un contexte où l'output gap continue à se creuser, ceci implique une amélioration sensible du solde structurel sous jacent, ce que reconnaissent les services (« some contractionary impulse »). Tout en reconnaissant la nécessité pour l'Argentine de rassurer les investisseurs, et dans un contexte où la dynamique de la dette est extrêmement sensible à une modification de l'hypothèse de croissance (cf. p. 19), on doit s'interroger sur le choix de maintenir une politique budgétaire qui pèse à court terme sur la croissance.

Il convient de mettre l'accent sur la qualité et le ciblage de la dépense, afin de libérer, dans un contexte de forte contrainte budgétaire tant au niveau fédéral qu'au niveau local, des marges de manœuvre en faveur des dépenses sociales.

Les risques à afficher des hypothèses trop volontaristes pour 2001 doivent être soulignés. Le gouvernement argentin a régulièrement révisé à la baisse les données économiques au cours de l'année 2000, renforçant ainsi la défiance des marchés. Les prévisions de croissance et de hausse des investissements pour 2001 appellent un avis réservé, compte tenu des résultats décevants de la fin de l'année 2000.

- Sur les réformes structurelles, qui constituent un élément clé de la restauration de la confiance des marchés, les services ont été interrogés sur les points suivants :

+ impact social. Il est regrettable que les éléments fournis par les services ne permettent pas d'apprécier les effets des réformes de la sécurité sociale, du pacte fiscal et de la sécurité sociale sur les transferts sociaux ;

+ impact de la récente suspension de la réforme du système de sécurité sociale par décision de justice, tant sur le programme que sur la crédibilité de l'Argentine.

➤ Deux exemples à plus long terme : le Pakistan et l'Indonésie

□ **le Pakistan**

Le rôle des institutions financières de Bretton Woods dans le traitement de la situation de crise des paiements extérieurs au Pakistan, en particulier depuis mai 1998 et jusqu'à aujourd'hui, doit être resitué dans le contexte d'une inefficacité dans le passé du dialogue entre les institutions et les autorités pakistanaises, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des différents programmes du FMI. Le Pakistan est ainsi habituellement qualifié de « pays à une tranche » tant il est vrai statistiquement que les programmes du FMI n'ont pu être la plupart du temps menés à terme pour cause de non respect des critères de performance. Le manque de véritable volonté politique de la part des autorités pakistanaises dans la mise en œuvre des réformes est certes pour une grande partie responsable de ces échecs. Le manque de fermeté des institutions financières internationales, qui les conduit à commencer à décaisser une aide sur la base d'un programme de réformes que les autorités du pays n'ont pas la volonté d'appliquer, ainsi que le choix des conditionnalités en matière de réformes structurelles potentiellement mal ciblées et ne permettant pas de traiter les vrais problèmes de fond, doit également être pris en considération.

L'évolution de la situation du Pakistan et des relations de ce pays avec les IFI depuis la crise de mai 1998 illustre ces problèmes. Dans le contexte du mouvement de protestation international provoqué par les essais nucléaires, l'interruption de l'aide financière

internationale, un mouvement de fuite des capitaux et une crise de confiance généralisée notamment à la suite du gel par les autorités pakistanaises des comptes en devises étrangères au Pakistan ont mis le pays à l'automne 1998 au bord du défaut de paiement. A la fin 1998, une facilité élargie de crédit était tout de même conclue avec le Fonds, facilité qui ouvrait la voie en janvier 1999, à un accord de rééchelonnement de la dette en Club de Paris et permettait d'éviter un défaut de paiement. Toutefois, bien que le programme comporte un volet de réformes structurelles (réforme fiscale, réduction du déficit public), la volonté politique des autorités du pays de mettre en application les réformes pouvait dès le début de ce programme être mise en doute. Cependant, les IFIs dont l'intervention a, dans ce cas précis, permis d'éviter un défaut de paiement, pensaient que cette fois-ci, les réformes structurelles seraient appliquées.

A l'été 1999, il est apparu clairement que le programme de réformes structurelles était une fois de plus non respecté, situation qui a conduit à une nouvelle interruption de l'aide internationale. Le coup d'Etat du 12 octobre 1999 créait alors une situation nouvelle, marquée notamment par une volonté affichée de réformes : effort de transparence avec la dénonciation par les nouvelles autorités d'une falsification budgétaire de la part du précédent gouvernement, intensification de l'effort de lutte contre la corruption et la fraude, etc.

Cette volonté de réforme a fourni les bases d'une reprise de l'aide internationale, et est venue à point nommé pour éviter à nouveau un défaut de paiement, le précédent accord en Club de Paris étant techniquement caduc du fait de l'interruption du précédent programme FMI. Un accord de confirmation d'une durée limitée à 10 mois a ainsi été conclu fin novembre 2000, ouvrant la voie à un nouveau rééchelonnement en Club de Paris en janvier 2001. Les IFI se sont montrées plus prudentes que par le passé, l'accord ayant une durée suffisamment courte pour maintenir la pression sur le gouvernement pakistanais en matière de réformes structurelles et prévoyant des paiements échelonnés (et non plus un déboursement complet après approbation en Conseil d'administration), trimestriels sur la base des réformes accomplies. Au stade actuel, les autorités pakistanaises auront impérativement besoin d'un nouvel accord FMI fin septembre 2001 au plus tard, afin d'éviter un défaut de paiement car un nouveau rééchelonnement en Club de Paris sera également indispensable. Le gouvernement pakistanais souhaite bénéficier d'une FRPC sur 3 ans qui lui permettrait de bénéficier de plus grandes marges de manœuvre.

Toutefois, la volonté politique du gouvernement pakistanais de mener à bien les réformes sur la durée n'est pas encore évidente. Au stade actuel, si certaines réformes ont été réalisées (mise en adéquation des tarifs domestiques des produits pétroliers avec les cours internationaux, élargissement de la base fiscale de la taxe sur les ventes), la portée réelle de ces mesures reste toutefois limitée (faible augmentation du nombre des contribuables qui ne représentent toujours qu'à peine plus de 1 % de la population), et les grands chantiers de réformes (administration fiscale, privatisations bancaires) restent au stade de projet. Si des progrès significatifs en termes de mise en œuvre effective des réformes par rapport au gouvernement précédent sont à reconnaître, pour autant, les réalisations de l'actuel gouvernement ne peuvent être encore considérées comme satisfaisantes.

A cet égard, le contenu de certaines conditionnalités attachées à l'accord de confirmation ne semble pas réellement adapté, en particulier sur l'objectif de limitation du déficit budgétaire. Dans la mesure où la pression fiscale ne représente guère plus de 12 % du PIB officiel et sans doute guère plus de 8 % du PIB réel (secteur informel compris), la pertinence d'un tel objectif apparaît douteuse d'autant plus qu'aucun objectif en termes de collecte fiscale et de réforme de l'administration fiscale, n'a été fixé. De fait, les progrès en matière de collecte fiscale restent limités tandis que la réforme de l'administration fiscale n'a

pas encore commencé et ne gagent pas de l'existence de la volonté réformatrice nécessaire à la mise en place d'une FRPC.

Sans aucun doute, les conditionnalités devront être mieux ciblées et renforcées. Elles devraient ainsi refléter davantage des objectifs de réformes structurelles et moins d'objectifs strictement financiers. La réalisation de conditionnalités plus structurelles devrait permettre de mieux traiter les problèmes à long terme de sous-développement. De plus, bien que de réels progrès aient été accomplis dans le sens d'une meilleure articulation entre le Fonds et les banques de développement, la situation constatée au Pakistan est encore loin d'être satisfaisante, notamment le décaissement par la Banque mondiale d'un prêt de 350 MUSD en juin 2001 sans véritable conditionnalité alors même que des retards sont constatés sur des réformes cruciales pour assurer l'avenir à long terme du pays et qu'au surplus, des réformes pour lesquelles le FMI a à juste titre de fortes réserves sur les modalités d'application (décentralisation) sont décidées.

#### ⇒ **La position de la France**

Le conseil d'administration du FMI a examiné, le 29 novembre 2000, une demande d'accord de confirmation. L'administrateur pour la France a approuvé la proposition des services et fait les commentaires suivants :

- La conclusion d'un nouvel accord avec le FMI vient marquer une nouvelle étape dans la réintégration du Pakistan au sein de la communauté financière internationale depuis l'arrêt prématuré du précédent accord fin septembre 1999.

La reprise du dialogue avec le FMI marque l'intention des autorités pakistanaises à appuyer la réforme de leur économie sur des concours financiers internationaux. Toutefois, compte tenu des tensions substantielles qui pèsent sur les paiements extérieurs du Pakistan (réserves de changes de 4 semaines), cet accord constitue un préalable nécessaire à un possible futur rééchelonnement de dette en Club de Paris.

L'accord de confirmation proposé, pour un montant de 586 MUSD, étalé sur 10 mois en trois tranches, privilégie des recommandations de politique monétaire ainsi qu'une rigueur budgétaire afin de permettre une stabilisation de l'inflation, un redressement des comptes publics et une réduction de la vulnérabilité extérieure. Toutefois, au-delà du traitement purement conjoncturel proposé et compte tenu des nombreuses incertitudes qui pèsent sur la réussite de ce programme (cf. infra), un renforcement des critères de performance structurels pour chaque prochaine revue de l'accord est souhaitable.

- La réussite de ce programme est soumise à de nombreuses incertitudes, plusieurs critères de performance semblant a priori ne pas pouvoir être respectés.

+ L'objectif de déficit budgétaire a de fortes chances de ne pas être atteint.

La croissance, qui en 1999/2000 avait bénéficié de conditions climatiques favorables, pourrait ne pas être aussi importante en 2000/2001 et se situer en-deçà de 4,5 % prévus par le programme, ce qui retarderait l'ajustement de nombreuses variables macroéconomiques, notamment le redressement des comptes extérieurs. Par ailleurs, l'objectif d'inflation affiché de 6,5 % est déjà remis en question par les autorités de la Banque centrale.

En outre, l'objectif de déficit budgétaire (5,2 % du PIB contre 6,5 % pour l'année 1999/2000) repose sur une augmentation des recettes fiscales assorties d'une diminution

des dépenses. La marge de réduction des dépenses ne paraît pas suffisante (85 % étant des dépenses courantes).

+ L'objectif de collecte fiscale ne pourra vraisemblablement pas être observé.

Il est prévu une recette fiscale en augmentation de 24 % par rapport à la réalisation de 1999/2000. Or, les seuls progrès semblant avoir été effectués en la matière sont le résultat d'un artifice (changement de dénomination d'une taxe). De plus, il est à noter que les recettes fiscales, sur les 4 premiers mois de l'année fiscale, sont en diminution de 2 % en valeur réelle.

+ Le Pakistan reste très fragile extérieurement et pourrait ne pas parvenir à consolider sa position.

L'influence de la hausse récente du prix du pétrole sur le compte courant et sur l'inflation montre la forte vulnérabilité extérieure du Pakistan. Sa très grande exposition pourrait encore augmenter, dans la mesure où son avantage comparatif se détériore au détriment de sa balance commerciale. Par ailleurs, les flux d'IDE sont très largement négatifs et souffrent d'un très mauvais sentiment des marchés.

- Ce programme ne met pas suffisamment l'accent sur les problèmes structurels. Certaines pistes d'amélioration ne semblent pas avoir été suffisamment explorées : simplification fiscale, augmentation de l'efficacité des entreprises publiques, objectifs de soutien au processus de privatisation, encadrement de la décentralisation.

Le renforcement de la politique monétaire paraît approprié en regard des développements de l'année dernière, mais il semble nécessaire, au-delà d'une seule maîtrise des dépenses publiques, de s'attaquer aux problèmes structurels du pays.

- Le programme prévoit une contribution nette du secteur public (bilatéraux et multilatéraux) et un certain désengagement du secteur privé.

+ Le Club de Paris a indiqué être prêt à octroyer un nouveau rééchelonnement de la dette du Pakistan.

Le Pakistan est en défaut de paiement depuis mars 2000. La deuxième phase (1<sup>er</sup> mars 2000-31 décembre 2000) de l'accord en Club de Paris de janvier 1999 n'a en effet pas été mise en œuvre, du fait de la suspension du précédent accord avec le FMI.

Le besoin de financement identifié par les services sur 2000/2001 devrait être couvert par un nouveau rééchelonnement de la dette due au Club de Paris.

Le traitement de dette ne saurait constituer une solution durable aux difficultés du pays. En particulier, la situation actuelle consistant à rééchelonner les échéances en intérêts aussi bien que les échéances en principal doit être considérée comme exceptionnelle. Il est souhaitable que le Pakistan sorte du cycle des rééchelonnements, au moins pour les échéances en intérêts, dès le prochain programme.

+ La position des services qui incluent la restructuration de la dette des IPP dans la contribution au financement de la balance des paiements doit être soutenue

La dette portée par les IPP est en fait payée de manière indirecte et au travers des contrats d'achat d'électricité par le secteur public et s'apparente donc économiquement à de la dette publique.

La contribution du secteur des IPP ne serait pas obligatoirement une contribution du secteur privé, les créanciers extérieurs publics (y compris les multilatéraux) ayant apporté des contributions significatives à leur financement.

On peut regretter que les services n'aient pas été en mesure de faire une évaluation plus précise de l'impact de ces restructurations sur la balance des paiements, alors même que le nombre de projets est relativement limité et que tous devaient faire l'objet de contrats précis avec le gouvernement ou une entreprise publique.

#### □ **l'Indonésie**

↘ *Généreuse, l'aide multilatérale à l'Indonésie a été mise à mal par les mauvaises dispositions de ses gouvernements successifs.*

Avec ses 210 millions d'habitants, l'Indonésie est le quatrième pays le plus peuplé de la planète. L'Indonésie est affectée par des crises politiques et des tensions raciales et religieuses. L'Indonésie est un des piliers de l'ASEAN (l'Association des nations d'Asie du Sud-Est, dont elle est membre fondateur) en raison de son poids démographique et du potentiel de son marché domestique. L'importance de l'Indonésie pour la stabilité de la région mais aussi la forte contribution financière bilatérale française pour le développement de l'Indonésie place ce pays au centre de nos préoccupations en Asie du Sud Est.

Depuis la crise de 1997, l'aide du FMI en faveur de l'Indonésie a été considérable. Sa mise en œuvre chaotique souligne néanmoins les difficultés rencontrées par la communauté financière internationale pour le suivi des recommandations propres à sortir le pays de sa situation financière catastrophique et obtenir la mise en place de règles de transparence et de bonne gouvernance dans les secteurs publics et privés.

Le premier accord de novembre 1997 (passant en août 1998 de 23 Mds USD à 26,3 Mds USD) a été suspendu en septembre 1999 en raison d'un scandale bancaire qui mettait directement en cause les pratiques douteuses de l'administration et de la Banque Centrale pendant les dernières années du régime Suharto et au cours de la difficile période de transition qui a suivi. La reprise de cet accord a eu lieu en février 2000 à hauteur de 5 Mds USD sur 3 ans dans le cadre d'une facilité élargie de crédit, mais cette assistance multilatérale a dû être une fois de plus interrompue en décembre 2000 du fait de l'ampleur croissante des oppositions indonésiennes à une solution négociée aux importants problèmes structurels du pays. L'accélération des privatisations et l'adaptation de la fiscalité, prioritaire eu égard à l'accroissement continu du déficit budgétaire, ont constitué les principales pierres d'achoppement mais d'autres grands chantiers, comme le processus de décentralisation et le transfert de moyens accrus aux provinces, ont rencontré de sérieux obstacles dans leur mise en œuvre. Au total, sur les 26,3 Mds USD d'aide accordés, les déboursements n'ont pour l'instant atteint que 10 Mds USD.

Sans une amélioration sensible de la conjoncture internationale, il sera difficile au gouvernement d'accélérer le mouvement de restructurations bancaires et d'entreprises, nécessaire pour sortir le pays de l'impasse. Or, la baisse actuelle des cours des matières

premières n'est pour l'instant pas favorable à l'Indonésie, gros exportateur dans ce domaine, notamment de produits agricoles (pétrole, huile de palme, cuivre, cacao). On peut espérer que l'arrivée possible d'un nouveau chef de l'Etat (le président Wahid est aujourd'hui sous la menace d'une destitution qui pourrait être prononcée par le Parlement en août 2001) permettra de rétablir la stabilité des institutions, secouées par l'instabilité dans le processus de décisions de l'administration en place. Cette nomination ne préjuge en rien d'un rapprochement avec la communauté financière internationale si les penchants nationalistes l'emportent au sein de la future équipe gouvernementale. Au cours des toutes prochaines années, les relations avec le FMI et les autres instances multilatérales (la Banque mondiale, qui a décaissé 2,4 Mds USD et la Banque asiatique de développement, pour 7,6 Mds USD) risquent dans ces conditions d'être affectées par une relation conflictuelle en dépit des efforts de concertations des parties concernées.

#### ⇒ La position de la France

La France exerce une veille constante sur un pays stratégiquement important mais souhaite s'assurer, encore plus que par le passé, de l'engagement des autorités indonésiennes en faveur des réformes.

La France est favorable aux solutions proposées par les institutions de Bretton-Woods, qui ont le mérite de chercher à mettre fin aux vieilles habitudes locales du « KKN » (corruption, collusion, népotisme) caractéristiques de la période précédente. Les structures économiques et financières doivent faire l'objet d'un effort d'assainissement considérable : démantèlement des anciens conglomerats longtemps proches du pouvoir mais rendus insolubles par la crise, restauration du crédit (laquelle passe par l'assainissement du système bancaire mais aussi par un rééchelonnement équitable de la dette des banques et des entreprises), accompagnement de cette modernisation par l'instauration d'un véritable Etat de droit (lequel repose notamment sur le renforcement des moyens de la justice et de l'administration). A ce titre, bien que moins visible que celle en provenance du grand voisin japonais ou d'autres pays occidentaux, la contribution de la France par l'intermédiaire des institutions internationales ou sur le plan bilatéral est appréciée en raison de notre expertise sur des sujets sensibles pour les Indonésiens : droit social (où des avancées certaines ont été faites depuis le retour de la démocratie), structures de l'Etat (décentralisation, organes de contrôle des comptes publics), institutions financières (projet de création d'une grande banque de l'agriculture).

Néanmoins, l'assistance financière demeure la priorité absolue : compte tenu de la faiblesse de l'épargne domestique (moins de 20 % du PIB) et de l'insuffisance des recettes de privatisation, la hausse de la dette publique totale (intérieure et étrangère) rapportée au PIB a plus que quadruplé en quatre ans (24 % en mars 1997, 111 % en 2000), tandis que la part des recettes de l'Etat mobilisées pour faire face aux paiements d'intérêts passait au cours de cette période de 10 % à 36 %. Confrontée à l'effondrement de la confiance, la roupie a poursuivi sa baisse, franchissant le seuil des 10 000 pour 1 USD en mars 2001 et de 11 000 un mois plus tard, sans que la Bank Indonesia, pourtant vigilante, ne parvienne à enrayer le mouvement. Aujourd'hui, deux risques immédiats sont de nature à ralentir un peu plus le redressement du pays: le retour de l'inflation et son accélération qui échappe au contrôle de la banque centrale malgré la dureté de la politique monétaire ainsi que la possible défaillance de grandes banques dans le remboursement de leurs créanciers étrangers, la mise en œuvre des accords de Francfort de mai 1998 sur la dette interbancaire passant, à partir de juillet 2001, dans une phase de paiements élevés. D'une manière générale, le montant encore significatif des prêts non performants, la faiblesse de l'intermédiation bancaire, le coût élevé du refinancement sur

les marchés, sont de nature à peser sur les comptes des banques, dont la situation demeure donc très fragile.

### 1.1.5 Bilans régionaux de l'action du FMI

➤ le rôle du FMI en Amérique Latine

- ❑ **Le FMI a massivement soutenu les pays latino-américains pour leur permettre, dans un contexte difficile, de poursuivre leurs politiques d'assainissement ou d'ajustement et de réformes.**

A la suite des crises asiatique, russe puis brésilienne et dans le contexte des difficultés de l'Argentine, les pays d'Amérique latine ont pour la plupart accru leur recours au FMI et plus généralement aux institutions financières internationales depuis 1997. Mi-2001, 11 pays dans cette zone sont ainsi sous accord avec le FMI pour un total de 22 Mds DTS de prêts (environ 30 Mds USD).

PAYS	Type d'accord	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant (Millions de DTS)
ARGENTINE	Accord de confirmation et facilité de réserve supplémentaire	10-mars-00	09-mars-03	10 585,50
BOLIVIE	FRPC	18-sept-98	17-sept-01	100,96
BRESIL	Accord de confirmation et facilité de réserve supplémentaire	02-déc-98	1 <sup>er</sup> décembre 2001	13 024,80
COLOMBIE	Accord élargi	20-déc-99	19-déc-02	1 957,00
EQUATEUR	Accord de confirmation	19-avr-00	31-déc-01	226,73
GUYANA	FRPC	15-juil-98	14-juil-01	53,76
HONDURAS	FRPC	26-mars-99	25-mars-02	156,75
NICARAGUA	FRPC	18-mars-98	17-mars-02	148,96
PANAMA	Accord de confirmation	30-juin-00	29-mars-02	64
PEROU	Accord de confirmation	12-mars-01	11-mars-02	128
URUGUAY	Accord de confirmation	31-mai-00	31-mars-02	150

\* 1 DTS = 1,24761 US\$ au 20 juin 2001

Le Brésil est le premier bénéficiaire de l'aide du FMI (16 Mds USD), dans le cadre d'un plan d'aide international approuvé fin 1998 de 41 Mds USD incluant d'importantes contributions de la Banque Mondiale et de la BID (4,5 Mds USD chacune) et des lignes de crédit bilatérales, dont 1,25 Mds USD de la France (décaissée à hauteur de 800 MUSD). En avril 2000, le Brésil a commencé à rembourser par anticipation ses différents créanciers.

Plusieurs accords avaient également été conclus à titre préventif dans le cas de pays dont la situation économique s'était dégradée, à savoir le Mexique en juillet 1999 (accord de 4,2 Mds USD avec le FMI faisant partie d'un « programme préventif international » de 24 Mds USD) qui s'est achevé en octobre dernier mais aussi la Colombie fin 1999 (2,4 Mds USD de crédits du FMI sur un plan d'aide international de 6,9 Mds USD) ou de l'Argentine début 2000 (crédits du FMI de 13,2 Mds USD). L'Equateur a conclu fin avril 2000, un accord avec le FMI allant jusqu'à fin 2001 et avec les banques de développement (2 Mds USD au total) afin de bénéficier d'un soutien international important alors qu'il a adopté le dollar comme monnaie officielle et entreprend des réformes structurelles de grande ampleur.

Dans le cadre des programmes conclus avec les institutions financières internationales, les pays d'Amérique latine ont pour la plupart poursuivi la mise en œuvre de politiques macro-économiques vertueuses, notamment à travers une maîtrise de l'inflation et

l'assainissement de leurs comptes publics. Les indicateurs sur les premiers mois 2001 confirment les effets positifs de ces politiques, même si des inquiétudes demeurent (en particulier en Argentine où l'activité n'a toujours pas repris, cf. infra) et bien que la croissance globale de la zone aie de fortes chances de ne pas être aussi élevée qu'anticipée en début d'année (3 % contre 4 % en début d'année) en raison du ralentissement de l'économie mondiale et notamment des Etats-Unis. Le FMI maintient un dialogue soutenu avec les pays qui ne sont pas sous programme (comme le Chili ou le Venezuela) et notamment à travers les missions de surveillance annuelle au titre de l'article IV de ses statuts. Les effets des difficultés en Argentine sur les pays de la zone continuent de justifier la plus grande attention de la communauté financière internationale à cette région.

Dans un contexte moins favorable que l'an dernier pour la plupart des pays latino-américains, le FMI doit ainsi continuer à favoriser un cadre de développement durable et poursuivre sa collaboration avec les banques de développement en faveur de la mise en place de filets de protection sociaux.

Dans l'ensemble, l'année 2000 avait été favorable aux économies latino-américaines, avec un taux de croissance moyen d'environ 4 % contre 0,3 % l'année précédente. Les perspectives pour cette année sont moins bonnes compte tenu en particulier du ralentissement économique aux Etats-Unis et des difficultés du Japon. Comme des fragilités importantes (notamment en termes de dépendance extérieure) demeurent, l'action des institutions financières internationales doit dans ce contexte plus que jamais se concentrer sur les principaux défis qui se posent à l'Amérique latine : l'inégalité du développement et la pauvreté.

A cette fin, la plupart des programmes du FMI incluent un important volet de réformes structurelles, en particulier de réformes fiscales qui permettront d'améliorer la redistribution des revenus et la mise en place de véritables filets de protection sociaux (réforme de la sécurité sociale, des retraites), en collaboration avec l'action des banques de développement.

L'accompagnement social des programmes doit désormais être privilégié (en particulier en Amérique latine, l'une des régions les plus inégalitaires au monde), ce qui se traduit notamment par une exigence de hausse de la pression fiscale en vue de l'augmentation ou, au minimum, du maintien du niveau des dépenses sociales dans les plans de réduction du déficit budgétaire encadrés par le FMI (en particulier, la Bolivie, le Honduras et le Nicaragua). Ces pays bénéficient de l'initiative pour les pays pauvres très endettés qui permet un allègement très substantiel de la dette, en contrepartie de leur engagement à poursuivre un effort d'ajustement macro-économique favorable à un développement durable et à mettre en œuvre une véritable stratégie de réduction de la pauvreté.

#### ➤ Le rôle du FMI en Asie

Au 1<sup>er</sup> juin 2001, 6 pays asiatiques étaient sous accord FMI pour un montant total de 5,8 Mds USD, soit 8 % du total des prêts approuvés à cette date. Parmi les pays de l'Asie de l'Est (Corée du Sud, Indonésie, Thaïlande, Philippines) touchés par la crise ayant eu recours aux financements du FMI, seule l'Indonésie reste sous accord. Les pays de la péninsule indochinoise (Cambodge, Laos, Vietnam) bénéficient tous d'une facilité pour la croissance et la réduction de pauvreté. Enfin, le Pakistan, qui connaît d'importants problèmes de balance des paiements, bénéficie désormais d'un accord de confirmation qui pourrait être suivi d'une facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté si le programme actuel se révèle un succès tandis que le Sri Lanka, également affecté par des problèmes de balance des paiements, est sous accord de confirmation.

PAYS	Type d'accord	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant (Millions de DTS)	Montant (Millions de USD)*
CAMBODGE	FRPC	22-oct-99	21-oct-02	58,5	73
INDONESIE	Accord élargi	04-févr-00	31-déc-02	3 638,00	4 539
LAOS	FRPC	25-avr-01	24-avr-04	31,71	40
PAKISTAN	Accord de confirmation	29-nov-00	30-sept-01	465	580
SRI LANKA	Accord de confirmation	20-avr-01	19-juin-02	200	250
VIETNAM	FRPC	13-avr-01	12-avr-04	290	362

\* 1 DTS = 1,24761 USD au 20 juin 2001

#### □ Un relatif succès des programmes de résolution de la crise de 1997.

La mobilisation considérable du FMI (36,3 Mds USD) et plus généralement de la communauté financière internationale (118 Mds USD) en faveur des pays affectés par la crise en 1997 a permis de rétablir les comptes extérieurs dès 1998. Les pays en crise ont alors renoué avec la croissance en 1999 selon une séquence identique mais avec un calendrier et une ampleur variables. Le moteur initial de la reprise constitué par le commerce extérieur, grâce notamment à un nouveau cycle ascendant dans le secteur de l'électronique a été relayé, début 1999, par le fort rebond de la consommation. Dans ces conditions, à l'exception de l'Indonésie, les pays touchés par la crise n'ont plus eu recours aux financements du FMI, dès septembre 1999. La Corée a remboursé au FMI par anticipation la totalité de ses prêts et a renoncé à emprunter auprès de la Banque Mondiale. La Thaïlande a annoncé, dès fin septembre 1999, qu'elle ne mobiliserait plus ni l'accord FMI, ni les lignes bilatérales.

Le contexte international porteur en 2000 a permis d'enregistrer un taux de croissance de plus de 6 % pour l'ensemble de la zone Asie. Les Philippines ont renoncé à tirer sur la dernière tranche de leur accord prévue en septembre 2000. Le relatif succès des programmes FMI peut être jugé aux conséquences du ralentissement mondial actuel. Bien que les taux de croissance prévisionnels des économies asiatiques soient sensiblement affectés, la vulnérabilité extérieure de ces économies a été considérablement réduite : les régimes de change sont désormais pour la plupart en flottement contrôlé, les réserves de change sont plus importantes et, surtout, la part de dette à court terme dans la dette extérieure a considérablement diminué, rendant la zone moins sensible au retournement de sentiment des investisseurs. Seule l'Indonésie, affectée par une grave crise politique et devant faire face à de nombreux problèmes internes (instabilité politique, tensions ethniques, décentralisation mal maîtrisée) ne parvient pas à dégager un consensus interne favorable à la conduite d'une politique macroéconomique prudente et à l'avancement des réformes structurelles, ce qui aboutit à un blocage des discussions depuis plus de six mois avec le FMI.

#### □ La conduite d'une politique macroéconomique prudente et la poursuite des réformes structurelles restent prioritaires et le FMI appuie désormais les pays de l'ex-Indochine

Cependant, la consolidation de la reprise en Asie repose sur la poursuite de politiques macro-économiques adaptées et à plus long terme des réformes structurelles, notamment à travers un développement de la bonne gouvernance, tant dans le secteur public que privé, l'assainissement des secteurs financiers et le développement de filets de protection sociale adaptés. A ce titre, les trois pays de l'ex-Indochine bénéficient tous depuis le second semestre 2001 (depuis octobre 99 s'agissant du Cambodge) de programmes avec le Fonds, montrant leur volonté de poursuivre la réforme de leur économie avec le soutien de la communauté financière internationale. La France a largement soutenu ce rapprochement avec les Institutions financières internationales dans la mesure où un accord avec le FMI apporte le financement permettant d'amoinrir l'impact social des restructurations d'entreprises mais

fournit également un cadre macroéconomique plus propice à l'attraction d'investissements directs étrangers.

Enfin, en Asie du Sud, le FMI s'est à nouveau rapproché du Pakistan dans le cadre d'un accord de confirmation afin de donner aux autorités l'opportunité de démontrer leur volonté d'établir un dialogue de meilleure qualité que par le passé. Cet accord reste cependant relativement limité dans ses ambitions et ne comprend pas la totalité des conditionnalités structurelles nécessaires au rétablissement d'une croissance durable au Pakistan ; en revanche, si ce programme se révélait un succès, une facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance pourrait être envisagée. Par ailleurs, le Sri Lanka, qui a subi une importante baisse de ses réserves de change du fait du renchérissement de ses importations pétrolières et du coût de la guerre civile, a dû laisser sa monnaie flotter à partir de janvier 2001 et a reçu le soutien du FMI par l'intermédiaire d'un accord de confirmation. La France, face au manque d'ambition de ce programme pour remédier aux problèmes structurels du Sri Lanka (en discussion avec le FMI depuis plusieurs années pour obtenir une FRPC), a préféré s'abstenir. Le gouvernement rompait le cessez-le-feu en vigueur depuis plusieurs mois le lendemain de l'accord du prêt du FMI.

➤ Le rôle du FMI en Afrique du Nord et au Moyen Orient

A ce jour, deux pays de la zone Afrique du Nord - Moyen Orient, la **Jordanie** et le **Yémen**, sont sous programme FMI pour un encours d'environ 600 MUSD.

PAYS	Type d'accord	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant (Millions de DTS)	Montant (Millions de USD)*
JORDANIE	Accord élargi	15-avr-99	14-avr-02	127,88	160
YEMEN	Accord élargi	29-oct-97	28-oct-01	72,9	91
	FRPC	29-oct-97	28-oct-01	264,75	330

\* 1 DTS = 1,24761 US\$ au 20 juin 2001

D'autres pays (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte) qui entretiennent encore des relations avec le FMI, sous forme d'assistance technique ou bien d'un dialogue au titre des politiques économiques, ont mis en œuvre un plan d'ajustement structurel depuis le début des années 1990 à la suite de crises d'endettement. A chaque intervention du FMI dans la zone, les programmes FMI, s'appuyant notamment sur des concours complémentaires de la Banque Mondiale, ont été destinés essentiellement à soulager l'effort de remboursement des pays – notamment en permettant un traitement de la dette en Club de Paris- pendant une période de consolidation budgétaire et de mise en œuvre de quelques réformes structurelles dans des économies peu ouvertes et marquées par le poids du secteur public. Les efforts de réforme ont porté sur les cadres juridiques et réglementaires destinés à promouvoir l'initiative privée, le renforcement du contrôle bancaire et l'incitation à la mise en œuvre de vastes programmes de privatisations, qui n'ont cependant pas toujours rencontré le succès escompté. Le **Yémen**, pays plus pauvre dont la stabilisation politique est encore récente, est entré dans ce schéma de soutien à l'ajustement structurel depuis 1996.

Enfin, pour des pays peu tournés vers la communauté financière internationale, les relations avec le FMI de certains pays peuvent devenir des signaux de leur volonté d'ouverture. Ainsi, l'octroi d'une Facilité de financement compensatoire pour imprévus (FFCI) en faveur de l'**Algérie** en 1999 a marqué la volonté de soutien des pays du G7 à la réintégration de ce pays au sein de la communauté financière internationale, après les difficultés rencontrées en 1998. La présentation d'une demande d'octroi de FFCI par l'**Iran**

en mars 1999 aurait pu s'inscrire dans un schéma similaire, mais les autorités n'y ont finalement pas donné suite.

Le Liban, quant à lui, a bénéficié de nombreuses missions d'assistance technique depuis 1991, mais n'a jamais eu recours aux ressources du FMI. Lors de la conférence organisée à Paris en février 2001 à l'initiative du Président de la République, réunissant le Premier Ministre Libanais, M. Hariri et les représentants d'institutions financières internationales, les autorités françaises ont rappelé qu'elles étaient très favorables à un rapprochement des autorités libanaises avec les IFIs, et en particulier le FMI.

➤ Le rôle du FMI dans la zone CEI et Asie centrale

Sept pays de la CEI bénéficient d'un accord avec le FMI. Au 30 mai 2001, le montant total approuvé par le FMI pour des programmes en faveur des pays de la CEI représentait 3,4 Mds USD, dont environ 75% pour l'Ukraine. Le montant total des programmes approuvés pour la CEI représente 5% des montants totaux approuvés par le FMI.

PAYS	Type d'accord	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant (Millions de DTS)	Montant (Millions de USD)*
ARMENIE	FRPC	21-mai-01		69	86
GEORGIE	FRPC	12-janv-01	11-janv-04	108	135
KAZAKHSTAN	Accord élargi	13-déc-99	12-déc-02	329,1	411
KIRGHIZISTAN	FRPC	26-juin-98	25-juin-01	73,38	92
MOLDAVIE	FRPC	21-déc-00	20-déc-03	110,88	138
TADJIKISTAN	FRPC	24-juin-98	24-déc-01	100,3	125
UKRAINE	Accord élargi	04-sept-98	15-août-02	1 919,95	2 395

\* 1 DTS = 1,24761 US\$ au 20 juin 2001

□ **L'action du FMI en Russie**

Les autorités russes ont décidé le 26 mars 2001 de renoncer à conclure les discussions avec le FMI, en vue d'un accord de précaution pour 2001.

Les autorités ont justifié cette décision par l'absence de besoin de financement, et donc d'emprunter auprès du Fonds. La Russie ne souhaite pas s'engager dans un programme qui ne déclencherait pas un accord avec le Club de Paris mais qui supposerait la mise en œuvre par les autorités russes d'actions préalables permettant d'améliorer la législation bancaire, la fiscalité (notamment pétrolière), la résorption de certains arriérés, la gouvernance et la transparence financière (y compris dans une optique de lutte contre le blanchiment de capitaux). En même temps, la Russie précisait qu'elle souhaitait bénéficier d'une forme de suivi de son programme économique avec le FMI. Les marchés, se montrant surtout sensibles aux facteurs conjoncturels, n'ont pas accueilli l'abandon des négociations sur le programme comme un signal négatif. Dans ce contexte, le conseil d'administration du FMI s'est réuni le 29 mai 2001 pour un suivi « post-programme » qui a formulé les recommandations suivantes : une politique monétaire plus ferme et une clarification des fonctions de la Banque Centrale, le maintien d'une politique budgétaire rigoureuse, la nécessité de créer un environnement favorable aux investissements directs étrangers, une mise en œuvre concrète des réformes structurelles. De plus, de nombreux administrateurs se sont félicités du paiement par la Russie de ses dettes extérieures.

L'absence de programme FMI pose également le problème des prêts de la Banque Mondiale. En effet, la revue du rapport de progression de la stratégie d'assistance par le Conseil de la Banque Mondiale le 6 février 2001 a confirmé que les services de la Banque n'entendent pas entrer dans le scénario haut (avec SAL4) en l'absence de programme FMI.

D'un point de vue structurel, en revanche, les progrès sont lents pour la mise en œuvre des réformes, en particulier dans le secteur bancaire. L'essentiel des mesures qui étaient annoncées par le Gouvernement pour le dernier trimestre 2000 n'ont pas été introduites. Le discours annuel du Président Poutine à la Douma en avril 2001 sur l'état de la Fédération de Russie s'est toutefois voulu offensif en matière de réformes structurelles. Le Président Poutine, qui s'est jusqu'ici employé à renforcer son autorité sur l'administration, sur les pouvoirs régionaux, est en train de se tourner vers les principaux leviers économiques du pays, avec notamment la nomination récente d'un de ses proches à la tête de Gazprom. Le développement d'un secteur bancaire à même de jouer son rôle dans le financement de l'économie constitue l'une des réformes majeures qui doivent être menées en Russie. La détermination des autorités à accompagner la restructuration, l'adoption et la mise en œuvre de normes de transparence n'est toutefois pas claire, même si la Banque centrale semble avoir une bonne vision des réformes à accomplir. Ainsi, l'Agence pour la Restructuration des Organisations de Crédit (ARCO), créée fin 1998, n'a toujours pas suffisamment de pouvoirs pour mener à bien sa mission.

#### ⇒ **La Position de la France**

La France a indiqué aux autorités russes qu'il est dans l'intérêt de la Russie de mettre en place une stratégie lisible de réformes. La succession en une année de programmes aux statuts et aux horizons temporels variables rend difficile la définition commune, entre les autorités russes et la communauté financière internationale, d'un cadre dans lequel nous pourrions soutenir l'avancée des réformes ou le financement de nouveaux projets. L'absence d'un accord avec le FMI ne doit toutefois pas compromettre la mise en œuvre des mesures les plus urgentes que la Russie devrait adopter, y compris en matière de transparence des opérations de la Banque centrale, préoccupation que le G7 du 25 septembre 1999 avait déjà exprimée.

La priorité pour la Russie est la construction et le renforcement de structures étatiques et d'un cadre juridique adaptés à une économie et à une société moderne : établissement d'un système judiciaire cohérent, respecté et efficace, notamment pour la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, restructuration du système bancaire ; règles apportant aux investissements, notamment extérieurs, des garanties juridiques et de stabilité ; effectivité du système douanier ; système efficace de protection sanitaire et sociale. Néanmoins, cette priorité donnée aux réformes structurelles ne doit pas conduire la communauté internationale à relâcher la conditionnalité macro-économique de l'aide à la Russie. La soumission de l'Etat à une véritable contrainte budgétaire reste un élément décisif pour éviter qu'une partie substantielle de l'économie ne continue à échapper grâce à des artifices (troc, arriérés budgétaires ou d'impôts, économie parallèle...) à une logique financière transparente. Ainsi, l'amélioration constatée des recettes doit se combiner à présent avec, d'une part, une réforme du secteur financier d'envergure, d'autre part, un effort soutenu de rationalisation des dépenses publiques. En définitive, l'intérêt de l'Europe commande une coopération active avec la Russie, si elle en exprime la demande.

## □ **L'action du FMI en Ukraine**

L'Ukraine a bénéficié de plusieurs accords du **FMI** depuis 1994. Le déroulement de ces accords a été difficile en raison de la lenteur des réformes. Face à la menace de déstabilisation financière de l'Ukraine, le FMI a toutefois conclu le 4 septembre 1998 une facilité élargie d'un montant de 2,6 MdUSD. Suspendus en 1998 (dérapage budgétaire, insuffisance des réformes dans le domaine du contrôle des changes et du secteur de l'énergie), les tirages ont repris en septembre 1999, puis ont été de nouveau bloqués, suite à la découverte d'irrégularités dans les données transmises au FMI sur le niveau des réserves de change (**trois rapports d'audit ont clairement mis en évidence des opérations d'habillage comptable destinées à maquiller le niveau réel des réserves sur la période allant du 1er août 1997 au 30 septembre 1998 (huit types d'opérations ont été utilisés par la Banque Centrale pour maquiller le montant réel des réserves de change)** ; , **qui avaient permis à l'Ukraine d'obtenir indûment le déboursement de plusieurs tranches du programme précédent.**

Un Conseil du FMI, le 6 septembre 2000, a rappelé que la responsabilité première de ces opérations d'habillage comptable incombait aux autorités ukrainiennes. Le représentant ukrainien a reconnu les faits et a présenté les excuses de ses autorités. En réaction, le FMI a publié une lettre des autorités ukrainiennes reconnaissant les faits et demandé la mise en place de « garde fous » afin d'éviter leur répétition, le remboursement anticipé des tranches indues ayant par ailleurs déjà eu lieu. Prenant également en compte les progrès constatés en matière de réformes structurelles (vote de la loi sur les privatisations, amélioration de la discipline budgétaire dans le secteur de l'énergie) et des améliorations survenues en matière de politique macro-économique (budget exécuté en conformité aux prévisions et en équilibre), le conseil d'administration du 19 décembre 2000 a alors approuvé la reprise de l'accord élargi du 4 septembre 1998. Un premier versement est intervenu en décembre 2000. Depuis le mois de février 2001, les versements sont de nouveau suspendus en raison notamment des retards dans la restructuration de la Banque Ukraina, banque publique, la plus importante du pays et dont les fonds ont été utilisés par les autorités pour financer des projets non rentables et dans la restructuration du secteur agricole. Une mission du FMI s'est rendue en Ukraine en juin pour évaluer l'avancée des réformes structurelles. Un conseil d'administration se réunira probablement fin septembre 2001.

## ⇒ **La position de la France**

La France a apporté son soutien aux autorités ukrainiennes lors de la reprise du programme avec le FMI en insistant sur le fait que seule la mise en œuvre de réformes d'envergure pourra réduire les besoins de financement extérieurs et assurer un développement durable. L'Ukraine a connu en 2000, son 1<sup>er</sup> taux de croissance positif depuis l'indépendance (+4,2%) et réalisé des progrès significatifs en matière de réformes structurelles : assainissement des finances publiques, diminution du troc et monétisation progressive de l'économie, réformes dans le domaine fiscal et dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture, privatisations. L'économie ukrainienne est cependant structurellement dépendante d'un point de vue énergétique et importe la quasi totalité de sa consommation d'énergie. C'est ainsi le premier importateur mondial de gaz. Des progrès certains ont été accomplis en 2000, mais dans un contexte de réticence des milieux affairistes et du parti communiste à engager les réformes sensibles, en particulier en matière énergétique, puis le vote d'une motion de censure le 26 avril 2001 qui a provoqué la démission du gouvernement Iouchtchenko à l'origine de l'accélération du processus de réformes, a jeté un doute sur la poursuite de celui-ci en 2001. Le nouveau Premier ministre nommé en mai 2001, M. Kinakh, a confirmé dans ses premières déclarations l'engagement du nouveau gouvernement sur la voie des

réformes. Il pourrait cependant être amené à adopter une position attentiste, dans la perspective des élections législatives du printemps 2002.

□ **L'action du FMI dans les autres pays de la Communauté des Etats indépendants..**

Les pays du Caucase bénéficient également du soutien du FMI. Les autorités **arméniennes** et **georgiennes** ont bénéficié d'une facilité de réduction de la pauvreté et de croissance en 2001. Des discussions sont en cours depuis avril 2001 avec l'**Azerbaï djan** pour la signature d'un nouveau programme avec le FMI.

Les relations entre le FMI et la **Biélorussie** sont suspendues depuis 1996, les conditions préalables posées par le Fonds à la conclusion d'un nouvel accord n'étant pas réunies. Le FMI appelle à une plus grande indépendance de la Banque centrale, à une réduction des prêts administrés au secteur agricole, à une politique budgétaire plus stricte tout en s'inquiétant du peu d'avancées dans le domaine des réformes structurelles (libéralisation des prix et des salaires, réduction de l'intervention de l'Etat dans l'industrie, restructuration du secteur bancaire).

Le FMI a également soutenu le processus de transition dans la plupart des pays d'Asie centrale. **Le Kazakhstan, le Kirghizistan** ont respectivement bénéficié de facilités d'ajustement structurel renforcé (FASR) d'un montant de 420 MUSD, 94 MUSD. Le FMI et la Banque Mondiale ont approuvé en décembre 2000 un programme joint de réduction de la pauvreté sur trois ans pour un montant de 142 MUSD en appui au programme économique du gouvernement moldave. Néanmoins, les relations entre le FMI et l'**Ouzbékistan** sont aujourd'hui marquées par la défiance réciproque. Les désaccords se cristallisent sur l'élaboration des statistiques et sur la libéralisation du marché des changes. Ces tensions ont conduit le FMI à décidé le départ de son représentant résident à Tachkent, effectif fin mars 2001, sans qu'il y ait rupture du dialogue ni interruption des missions sur place.

➤ Le rôle du FMI dans la zone PECO et en Turquie

Le FMI a poursuivi son action dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne en conservant ses deux principaux axes d'intervention, l'aide au financement de la transition économique de ces pays et le soutien à certaines économies dans un contexte international plus difficile. L'importance relative de ces objectifs a varié dans le temps et selon les pays de la zone reflétant des dynamiques économiques diverses.

□ **Un rôle de conseil et d'accompagnement**

Après une première phase de la transition initiée au début des années 1990, il convient de constater que les pays les plus importants (et/ou développés) économiquement ne font plus appel à un programme du Fonds. Il s'agit de la **Slovénie** (depuis son indépendance), de la **République tchèque** (depuis 1994), de la **Pologne** (depuis 1995), de la **Slovaquie** (depuis 1996) et de la **Hongrie** (le dernier accord de confirmation de 1996 n'ayant pas conduit à des versements). Ces pays continuent de s'appuyer à des degrés divers sur l'expertise et l'assistance technique du Fonds pour poursuivre leur développement et la transformation de leur économie. La situation de quatre de ces pays a été au demeurant jugée suffisamment saine pour leur permettre de participer au financement des interventions du Fonds. Il s'agit de la Hongrie de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovaquie.

Les trois pays baltes sont dans une situation différente et ont chacun bénéficié en 1993 d'une facilité de transformation systémique. Depuis cette époque l'**Estonie** et la **Lettonie** ont

systématiquement recherché l'établissement d'un accord de confirmation avec les autorités du fonds, accord que l'on peut qualifier de précaution dans le sens qu'il permet à ces pays de bénéficier de l'attentif soutien des services du Fonds dans la définition de leur programme économique et qu'aucun tirage n'est effectué sur les lignes de crédits qui leur sont accordées. A l'occasion de la crise russe, ces pays, du fait de leurs rapports économiques toujours importants avec la zone CEI, ont connu un net ralentissement de leur économie. On peut estimer que la poursuite de leurs relations étroites et confiantes avec le FMI a contribué à amortir les réactions des marchés à ce choc. Ce schéma est largement applicable à la **Lituanie**, à ceci près que ce pays a bénéficié en sus d'une facilité de crédit élargie en 1994 et que, depuis 1997, il n'était plus sous programme avec le Fonds. Toutefois, dans le prolongement de la crise russe, un accord de confirmation d'un an a été négocié et approuvé en mars 2000, les autorités lituaniennes ayant souligné qu'il s'agissait là aussi d'un accord de précaution. La situation de l'Estonie apparaissant de plus en plus stable, seul la Lettonie et la Lituanie continue à rechercher l'établissement d'accords de confirmation.

#### □ **Un rôle d'intervention dans le règlement de crises macroéconomiques**

Enfin, depuis 1997, en réponse à un contexte de crise macroéconomique en Bulgarie et en Roumanie, l'essentiel des financements destinés à la région par le Fonds est effectivement consacré à ces deux pays. La **Bulgarie**, qui a connu une crise importante au tournant de l'année 1996, a bénéficié en 1997 d'une facilité de financement compensatoire et pour imprévu et d'un accord de confirmation puis, en 1998, d'une facilité élargie de crédit sur 3 ans. L'important soutien du Fonds, avec le progrès des réformes et la mobilisation de la Communauté internationale, a été un élément clé de la stabilisation économique de ce pays qui a pu traverser ainsi les épreuves successives de la crise en Russie et au Kosovo. S'agissant de la **Roumanie**, les relations avec le Fonds sont beaucoup plus difficiles, plusieurs programmes ayant été de fait interrompus conduisant à une suspension des versements prévus et à un gel des contributions des autres institutions (Banque Mondiale, aide macro-financière de l'Union européenne). Si on reproche principalement à la Roumanie son manque de volonté à mettre en œuvre les réformes fondamentales pour la réussite de processus de transition économique, l'établissement d'un nouveau programme butte depuis plusieurs mois sur l'équilibre des finances publiques roumaines, ce qui pénalise l'image de ce pays auprès des investisseurs étrangers.

Ainsi, l'action du Fonds au profit des pays qui négocient leur adhésion à l'Union européenne a été globalement très positive. Elle a pu s'appuyer sur la dynamique de l'élargissement qui a permis de construire un consensus fort dans ces pays sur la nécessité de mettre en œuvre de profonds programmes de réformes.

#### □ **L'intervention du FMI en Turquie est centrale dans la gestion de la crise que traverse actuellement le pays.**

PAYS	Type d'accord	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant (Millions de DTS)	Montant (Millions de USD)*
TURQUIE	Accord de confirmation	22-déc-99	21-déc-02	15 000,00	19 000

\* 1 DTS = 1,24761 US\$ au 20 juin 2001

Les programmes octroyés par le FMI à la Turquie depuis 1984 visaient à promouvoir des réformes axées sur la réduction des déséquilibres de la gestion de la politique monétaire de ce pays évoluant selon des cycles courts de croissance dans un contexte de forte inflation.

En décembre 1999, un soutien financier de 4 MdsUSD sur trois ans a été accordé dans le cadre d'un accord de confirmation (SBA) en appui d'un programme économique, fondé

notamment sur la mise en place d'un nouveau régime de change intégrant des anticipations volontaristes de ralentissement de l'inflation. Suite au séisme de l'été 1999, la Turquie a, de surcroît, sollicité l'octroi d'un concours d'urgence d'un montant de 492 MUSD.

Cependant, en dépit de progrès indéniables dans la maîtrise de l'évolution des prix, des facteurs internes et externes ont mis à mal le programme élaboré sous l'égide du FMI. D'une part, le compte courant s'est fortement dégradé, atteignant 5% du PNB à la fin de l'année 2000, en raison de la croissance des cours du pétrole et de la reprise de la demande interne en 2000. L'inflation n'a pas diminué aussi rapidement que prévu et le taux de change réel s'est apprécié significativement en raison du mécanisme d'ancrage glissant. D'autre part, la mise en œuvre des réformes structurelles a été freinée par des tensions politiques. Ces facteurs ont érodé la confiance des marchés, entamé davantage la crédibilité du régime de change et entraîné des sorties de capitaux massives en novembre – décembre 2000.

Pour faire face aux besoins de financement de la Turquie, le FMI lui a accordé, en décembre 2000, une facilité de réserve supplémentaire de 7,5 MDS USD. De leur côté les autorités turques se sont engagées à renforcer leur programme économique, ciblé sur la mise en place des réformes structurelles – notamment dans le secteur financier – indispensables à une croissance soutenable et à une efficacité accrue de l'allocation de l'épargne. Conçu dans le prolongement et l'approfondissement du programme de décembre 1999, le plan de soutien mis en place par le FMI ne s'appuyait pas sur une modification du régime de change, mais visait au contraire à conforter la démarche de maîtrise de l'inflation engagée un an auparavant.

En février 2001, la révélation de nouvelles tensions politique a entraîné une nouvelle crise de confiance des investisseurs privés, domestiques et internationaux, se traduisant par des sorties rapides de capitaux et une forte hausse des taux d'intérêt. Les autorités turques ont pris la décision dans ce contexte d'accentuer le flottement de la Livre turque. De février 2001 à fin avril 2001, les discussions se sont poursuivies avec le FMI sur la définition d'un programme de réformes susceptibles de créer les conditions d'une croissance durable et soutenue. L'augmentation sensible du besoin de financement de la Turquie, largement dû à l'accroissement sensible du coût de la restructuration bancaire, malgré l'engagement des investisseurs interbancaires de maintenir leur exposition sur ce pays, a de plus imposé à la communauté financière internationale et à la Turquie d'identifier les sources de financement additionnelles. Le choix finalement retenu d'une augmentation sensible de l'intervention du FMI, complétée par des financements additionnels de la Banque mondiale, traduit la volonté de la communauté financière internationale (et notamment du G7 et de l'Union européenne) de réaffirmer le rôle central des institutions financières internationales au cœur de la gestion et de la résolution des crises.

Dans ce contexte, le Conseil d'administration du FMI a approuvé le 15 mai 2001 une augmentation d'environ 8 MdsUSD de l'accord de confirmation conclu en 1999, portant l'ensemble des crédits approuvés pour la Turquie à 19 MdsUSD (soit 1560% de sa quote part, c'est à dire le deuxième plus important programme octroyé par le Fonds à un pays en crise après la Corée).

Cette augmentation a été attribuée dans le cadre d'un nouveau programme économique mettant l'accent sur la discipline budgétaire (avec un objectif d'excédent primaire important : 5,5% du PIB) et la lutte contre l'inflation. Il comporte en outre un volet structurel important axé sur la réforme en profondeur du système bancaire. Il prévoit une restructuration des banques publiques, une recapitalisation des banques privées et un renforcement du cadre législatif et réglementaire. Par ailleurs, le programme cherche à assurer une meilleure transparence budgétaire avec la suppression d'un certain nombre de fonds extra-budgétaires. Enfin, il s'attache à la modernisation et à la libéralisation de l'économie. Cependant, l'avancée des réformes structurelles, nécessaire pour placer le pays sur un sentier de croissance durable, dépend de la marge de manœuvre politique de la coalition au pouvoir. .

La Banque Mondiale accompagne ce nouveau programme économique par une intervention supplémentaire de 1,6 MdsUSD en partie destinée à financer des projets à vocation sociale.

Malgré le soutien important de la communauté financière internationale, la Turquie peine à sortir de la crise, en particulier en raison de l'instabilité politique. En dépit d'une première réaction positive des marchés après l'annonce du financement supplémentaire du FMI, les taux d'intérêt sur la dette publique sont restés à des niveaux élevés, de l'ordre de 80 - 90%. Les banques étrangères n'ont pas restauré leur niveau d'exposition d'avant l'abandon du régime de change.

La réussite du plan de stabilisation dépendra, in fine, **du facteur politique**. C'est un **conflit ouvert, entre le Président de la République, M. Sezer, et le Premier Ministre, M. Ecevit**, sur les lenteurs de "l'assainissement bancaire" qui avait provoqué le 19 février dernier une crise de confiance au plus haut niveau de l'Etat. **Le nouveau programme économique, qui devait répondre aux exigences du FMI, a été difficile à mettre au point** : choix d'une méthode consensuelle (accord de tous les membres du gouvernement) pour le concevoir, pas moins de six semaines pour y parvenir, pendant lesquelles la récession de l'économie réelle s'est aggravée, la confiance s'est érodée. **K. Dervis, ancien haut fonctionnaire de la Banque mondiale, et ministre de l'économie n'a pas reçu de soutien univoque** et a suscité des réactions contradictoires de la classe politique. Le **Premier ministre Ecevit** a réussi à peser en faveur de l'adoption des textes les plus controversés, lorsqu'ils étaient mis en cause, notamment par **le partenaire nationaliste de la coalition, le MHP. Plusieurs ministres ont démissionné depuis la fin mai, mais la classe politique reste divisée sur la nécessité et le rythme des réformes, ce qui augure mal de sa détermination à soutenir la mise en œuvre les réformes nécessaires : assainissement du système bancaire, lutte contre la corruption et le clientélisme, privatisations (cas de Turk Telecom), passage de lois essentielles pour le redressement économique de la Turquie**<sup>10</sup>. La position de la France

La France a fortement soutenu le programme économique présenté par les autorités turques et l'implication renforcée du FMI dans la gestion de la crise. La France a notamment fortement milité pour placer les institutions financières internationales au cœur du dispositif de gestion de la crise, y compris par une augmentation sensible du volume de leurs interventions. Elle a mis l'accent sur le rôle et la contribution du secteur privé dans la résolution de la crise turque, soutenant notamment la mise en place d'un dispositif de suivi des engagements interbancaires..

La France a souligné par ailleurs la nécessité que ce nouveau programme préserve les dépenses sociales et mette en place un filet social destiné aux populations les plus démunies, déjà très affectées par l'évolution du régime de change et par le niveau de l'inflation. Dans ce contexte, elle a appuyé l'intention des autorités de travailler en ce sens avec l'appui des services de la Banque Mondiale et d'accompagner la cession des entreprises publiques par des mesures sociales adaptées.

Enfin, les autorités françaises soulignent que la détermination des autorités politiques à conduire avec rigueur ce programme sur l'année à venir sera essentielle pour stabiliser l'environnement macroéconomique de ce pays (notamment en matière d'inflation) et restaurer durablement la confiance des investisseurs.

---

<sup>10</sup> Loi de rectification du budget de l'Etat (prise en charge des pertes bancaires), loi sur l'indépendance de la banque centrale (dont la mission essentielle sera la lutte contre l'inflation), loi sur l'industrie sucrière (privatisation du secteur), loi sur le gaz (fin du monopole public d'importation et de distribution), loi sur l'aviation civile (libéralisation des tarifs internes), loi sur l'expropriation, loi sur le conseil économique et social.

## 1.1.6 Moyens et fonctionnement

### • **Questions budgétaires et de personnel**

#### ➤ Le budget administratif

Chaque année, le Conseil d'administration approuve le budget administratif et le budget d'équipement du FMI. La révision annuelle des salaires du personnel du FMI fait l'objet d'un débat séparé qui précède en général l'examen du budget de l'organisation. De même, les augmentations de salaire du Directeur général et des administrateurs sont examinées selon un calendrier séparé.

#### □ **Budgets et dépenses de l'exercice 2001**

Le budget administratif révisé pour l'exercice clos le 30 avril 2001 était de 650,9 millions de dollars, net des remboursements. Les dépenses administratives effectives ont atteint 638,0 millions de dollars, soit une économie de 12,9 millions de dollars. Les décaissements au titre des projets d'équipement approuvés de 1994 à 2001 se sont élevés à 34,6 millions de dollars.

Les dépenses administratives ont été moins élevées que prévu pour les raisons suivantes :

- des coûts moins élevés d'environ 4,6 millions de dollars pour la catégorie « salaires », dus à un taux de vacance d'emplois plus haut que prévu pour les fonctionnaires, les contractuels et les bureaux des administrateurs ;
- des coûts également moins élevés pour diverses allocations destinées au personnel ;
- des économies réalisées sur les postes « frais de déplacement », « communications », « occupation des locaux », « livres et travaux d'imprimerie ».

#### □ **Approbation du budget 2002**

**Des progrès sont intervenus cette année dans le processus budgétaire du FMI** qu'il convient de saluer, même si des améliorations demeurent souhaitables. L'examen par le Conseil d'administration du budget 2002<sup>11</sup>, le 16 avril dernier, a été précédé de réels efforts de concertation au sein du Comité du budget, dès le mois de janvier 2001, qui ont traduit un souci de plus grande transparence. Ainsi, contrairement aux années précédentes, les prévisions budgétaires pour 2002, présentées aux administrateurs en début d'année, intégraient les prévisions de coûts du personnel, ce qui permettait d'avoir une meilleure vision d'ensemble.

Le budget 2002 a été bâti en fonction de trois objectifs :

- concentrer les ressources sur les activités identifiées comme prioritaires, à savoir les initiatives en faveur des pays pauvres (facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, allègement de la dette), les travaux liés à la promotion des codes et normes, notamment dans le cadre des rapports sur l'observation des codes et normes (communément désignés sous leur sigle anglais « ROSC ») ainsi qu'aux programmes d'évaluation du secteur financier (« Financial sector assessment programs »/FSAP) et l'assistance technique liées à ces diverses actions prioritaires. Pour mettre en œuvre ce premier objectif, de nombreux

---

<sup>11</sup> Pour mémoire, l'exercice financier 2002 du FMI commence le 1<sup>er</sup> mai 2001 et se termine le 30 avril 2002

redéploiements de personnels sont prévus entre les départements, afin de permettre la montée en charge progressive des nouvelles activités ;

- réduire la pression du travail sur le personnel ;
- maintenir la taille actuelle de l'organisation : seule la création de 15 emplois nouveaux est prévue en 2002 pour le nouveau Département des Marchés de Capitaux Internationaux, ce qui se justifie par la nécessité de recruter de nouvelles compétences. Mais il convient de souligner toutefois que la majeure partie du personnel de ce nouveau département proviendra essentiellement des autres départements du FMI, par redéploiement interne.

Le budget administratif pour 2002, finalement approuvé par le Conseil d'administration, s'élève à USD 695,4 millions, soit une augmentation de + 6,8% en terme nominal. Cette augmentation appelle les commentaires suivants :

- bien que cette augmentation soit élevée, des efforts ont été accomplis par l'organisation pour la ramener d'une fourchette de 8 à 9,5%, envisagée en janvier dernier au moment des discussions budgétaires préliminaires, à 6,8%, soit une hausse réelle de 3,5% une fois déduit l'indice du prix à la consommation (3,3% aux Etats-Unis) ;
- cette augmentation résulte en grande partie d'augmentations approuvées antérieurement par le Conseil d'administration, notamment des recrutements décidés en 2000 pour faire face aux nouvelles activités, ainsi que des augmentations importantes de salaires (+ 4,8%), approuvées le 23 mars 2001.

#### ⇒ **La position de la France**

Fidèle à ses engagements en faveur des missions prioritaires du Fonds, la France a approuvé le budget administratif pour 2002, en soulignant toutefois qu'il conviendrait de veiller à une utilisation rigoureuse de ces fonds et qu'à missions constantes, le FMI devait évoluer vers une forte rigueur budgétaire. Elle a par ailleurs appelé les services à poursuivre ses efforts pour rationaliser ses efforts au maximum, notamment en améliorant les procédures de passation des marchés. De plus, elle avait déjà fait état de son opposition aux propositions formulées en matière d'augmentation salariale (cf. infra) et jugeait les autres propositions budgétaires elles acceptables et conformes aux priorités qu'elle assigne au FMI.

S'agissant du budget d'équipement, qui s'inscrit dans le contexte du plan quinquennal 2001-2005 et qui prévoit des dépenses d'un montant de USD 284 millions, il est regrettable que cette proposition n'ait pas inclus le budget prévu pour le nouveau bâtiment, qui a fait l'objet d'un document séparé examiné le 7 mai 2001. Malgré nos réserves, le Conseil a accepté l'augmentation des coûts envisagés pour la destruction/reconstruction d'ici 2005 d'un nouveau bâtiment de 12 étages, faisant passer le coût du projet de USD 130,9 millions à au moins USD 146,9 millions.

Le débat du 23 mars 2001 sur l'augmentation de salaire des services du FMI a été plus conflictuel. La France s'est opposée à l'augmentation de 5,1% proposée par la direction générale. Elle a proposé en séance, sans succès, de ramener cette augmentation à 3,8% (soit la prise en compte de l'inflation aux Etats-Unis, estimée à 3,3% ainsi qu'un ajustement de 0,5% résultant d'une décision prise en 2000 à la suite d'un changement de mode de calcul). Finalement, malgré le vote négatif de la France et de trois autres chaises, le Conseil d'administration a approuvé une augmentation salaire de 4,8%.

**Tableau : Budget administratif, années budgétaires 2000 à 2002**

Nature des dépenses (en millions de dollars US)	2000	2001		2002		Budget 2002 comparé au budget révisé 2001 En pourcentage
	Dépenses réelles	Budget révisé	Dépenses projetées (1)	Budget proposé (2 <sup>ème</sup> colonne : part de la dépense dans les dépenses totales en %)		
I. Dépenses de personnel	<b>417,1</b>	<b>452,2</b>	<b>447,2</b>	<b>485,6</b>	<b>65,9%</b>	<b>7,4</b>
- Salaires	267,7	296,7	293,0	322,7	43,8%	8,8
- Autres dépenses de personnel	149,4	155,6	154,3	162,9	22,1%	4,7
II. Autres dépenses	<b>207,1</b>	<b>237,6</b>	<b>233,8</b>	<b>251,4</b>	<b>34,1%</b>	<b>5,8</b>
- Voyages	84,5	96,8	95,4	103,6	14,0%	7,0
- Autres dépenses	122,7	140,8	138,4	147,8	20,0%	4,9
Dépenses totales	<b>624,3</b>	<b>689,9</b>	<b>681,0</b>	<b>736,9</b>		<b>6,8</b>
III. Remboursements (2)	-41,3	-39,0	-37,5	-41,6		6,6
Budget administratif total	<b>583,0</b>	<b>650,9</b>	<b>643,6</b>	<b>695,4</b>		<b>6,8</b>

(1) estimations préliminaires d'après les données sur 10 mois  
(2) Cette catégorie inclut des remboursements pour services fournis à des agences externes, revenus provenant d'autres services et de la vente de publications.

Source : FMI

➤ Evolution des effectifs du Fonds

Contrairement aux budgets précédents, qui avaient autorisé la création d'un nombre important de postes pour faire face aux conséquences de la crise asiatique, puis permettre au Fonds d'assurer de nouvelles missions, le budget 2002 s'était fixé pour objectif de maintenir la taille de l'organisation. Seule la création de 15 emplois a été autorisée en 2002 pour le nouveau Département des marchés de Capitaux Internationaux, ce qui se justifie par la nécessité de recruter de nouvelles compétences. Il convient de souligner toutefois que la majeure partie du personnel de ce nouveau département proviendra essentiellement des autres départements du FMI, grâce à des redéploiements internes portant sur 40 à 50 positions. De même, 26 positions supplémentaires ont été redéployés vers les activités prioritaires. La France a soutenu ces différentes évolutions.

**Tableau : évolution des effectifs du FMI de 1998 à 2001**

Catégories de personnel	au 31/12/1998	au 31/12/1999	Evolution 1999/1998 en %	au 31/12/2000	Evolution 2000/1999 en %	au 18/05/2001	Evolution 2001/2000 en %
Nombre de fonctionnaires	2201	2281	+3,6	2454	+7,6	2573	+4,8
Bureaux des administrateurs (1)	67	67	0	66	-1,5	68	+3,0
Contractuels et autres ressources	426	442	+3,7	369	-16,5	351	-4,9
Nombre total d'effectifs	2694	2790	+3,6	2889	+3,5	2992	+3,6

(1) Ces chiffres n'incluent pas les assistants employés dans les bureaux des administrateurs qui sont comptabilisés dans la catégorie suivante « Contractuels et autres ressources ».

Source : FMI

**Tableau : évolution des effectifs par programmes principaux  
années budgétaires 2000 à 2002 (en personnes-années)**

Types de programmes de travail	En personnes-années effectives					
	2000 (chiffres réels)	% par rapport au total	2001 (prévisions)	% par rapport au total	2002 (estimations)	% par rapport au total
Surveillance	627	20,3	659	20,7	661	20,7
Programmes (utilisation des ressources)	466	15,1	507	15,9	508	15,9
Assistance technique	378	12,3	378	11,9	398	12,4
Autres (1)	914	29,7	901	28,3	892	27,9
Congés payés	463	15,0	501	15,8	501	15,7
Bureaux des administrateurs	233	7,6	236	7,4	236	7,4
<b>TOTAL (2)</b>	<b>3081</b>	<b>100</b>	<b>3182</b>	<b>100</b>	<b>3196</b>	<b>100</b>

(1) activités liées aux relations extérieures, à l'appui administratif, à la supervision et à la formation ainsi qu'aux activités de soutien au Conseil des Gouverneurs et au Conseil d'administration.  
(2) comprend le temps d'activité des experts à court terme, payés en dollars ; ne comprend pas le personnel du Département des marchés de capitaux internationaux et du Bureau d'évaluation indépendant.

➤ les récentes nominations au FMI

Le Directeur général du Fonds monétaire international a annoncé le 7 juin 2001 quatre importantes nominations dans l'institution :

- Mme Anne Krueger, comme premier Directeur général adjoint, en remplacement de M. Stanley Fischer. La nomination de Mme Krueger (67 ans) doit être approuvée par le Conseil d'administration (ainsi que la dérogation à la limite d'âge de 65 ans en vigueur au FMI) ;
- M. Gerd Häusler, comme Conseiller du Directeur général et Directeur du département des marchés de capitaux, qui vient d'être créé (nomination effective à la fin de l'été) ;
- M. Kenneth Rogoff (de l'université de Harvard), comme Conseiller économique du Directeur général et Directeur du département de la recherche, en remplacement de M. Michael Mussa (nomination effective à la fin de l'été) ;
- M. Timothy Geithner, comme Directeur du département de l'élaboration et de l'examen des politiques (*policy development and review - PDR*), en remplacement de M. John Boorman (nomination effective en novembre 2001).

Il convient de remarquer que ces nominations ne modifient pas l'équilibre de nationalité au sein du FMI, la nomination de M. Häusler renforçant même la présence européenne.

➤ La présence française au FMI

La présence des Français au FMI demeure stable, mais traduit une répartition inégale, selon le niveau hiérarchique. La part de la France dans les effectifs totaux de l'institution (4%) est légèrement en dessous de notre quote-part (5,02%), mais est en revanche strictement égale (5%) lorsqu'on considère la part des administrateurs français (niveau A15 et au-delà). Notre pourcentage parmi les cadres de direction (niveau B) a diminué à 4,3% et cette tendance pourrait s'accroître dans les prochaines années en raison des départs en retraite, d'ici 2003, de deux directeurs français de département. Toutefois, il faut noter une forte

proportion de Français au niveau A15 (7,8%) qui peuvent espérer un passage au niveau B dans les prochaines années. Enfin, il faut également relever le nombre élevé de recrutements d'économistes en 2000 (15).

En conclusion, s'il existe toujours une sur-représentation anglophone au FMI, la France conserve une position solide vis-à-vis des autres pays industrialisés.

La « voie royale » pour faire carrière dans l'institution demeure le programme des « jeunes économistes ». Les efforts de recrutement de jeunes économistes français doivent donc être poursuivis.

## • **Position de liquidité**

### ➤ La position de liquidité du Fonds demeure bonne

La position de liquidité du Fonds est bonne, ce qui lui permettrait de faire face, le cas échéant à une demande accrue de la part de membres en difficulté.

Le ratio de liquidité<sup>12</sup> a certes diminué depuis août 2000, passant de 178% fin août 2000 à 164,9% fin mars 2001, mais il reste confortable. Cette baisse est due à de nouveaux engagements de montants élevés (Argentine, Turquie) et aux tirages qui en ont découlé. Les ressources utilisables non engagées s'élevaient à 93,4 milliards de DTS, à la fin du mois de mars 2001.

### **Evolution de la position de liquidité du Fonds de 1998 à avril 2001**

(en milliards de DTS)	Fin 1998	Fin 1999	Fin août	Fin février	Fin mars
			2000	2001	2001
Ressources utilisables totales (1)	53,6	95,0	112,4	110,7	111,4
Ressources utilisables non engagées	29,1	77,3	95,4	92,6	93,4
Ressources utilisables non engagées nettes (2)	19,5	63,0	80,3	77,4	78,0
Engagements liquides (3)	60,6	54,8	45,1	47,9	47,3
<b>Ratio de liquidité (en pourcentage)</b>	<b>32,2</b>	<b>115,0</b>	<b>178,0</b>	<b>161,6</b>	<b>164,9</b>
<i>Encours de crédits au compte des ressources générales</i>	<i>60,5</i>	<i>51,1</i>	<i>40,3</i>	<i>43,8</i>	<i>42,99</i>

Source : FMI

1 DTS = environ 1,44 euros au 11 mai 2001

- (1) Les ressources utilisables sont principalement constituées : (i) des avoirs en monnaies des pays membres dont la balance des paiements et les réserves extérieures sont suffisamment solides pour être utilisées dans les opérations et transactions du FMI ; (ii) des avoirs en DTS ; (iii) le cas échéant, de montants non encore utilisés dans le cadre de lignes de crédit déjà activées (comme par exemple dans le cadre des Accords généraux d'emprunt ou des Nouveaux Accords d'emprunt).
- (2) Les ressources utilisables non engagées nettes représentent les ressources disponibles pour financer des programmes du FMI.
- (3) Les engagements liquides sont principalement constitués : (i) des positions des pays membres dans la tranche de réserve, qui peuvent être tirées immédiatement et sans condition par les pays membres ; (ii) du montant des éventuels emprunts à rembourser par le FMI, par exemple au titre des accords d'emprunt (AGE/NAE).

L'augmentation des nouveaux engagements a été en partie compensée par l'expiration d'accords de confirmation qui ont laissé un solde important de montants non tirés (d'environ 6,4 milliards de DTS), en particulier pour la Corée, le Mexique et la Russie.

Les achats pour la période septembre 2000-février 2001 se sont élevés à 8,1 milliards de DTS, dont 90% du montant ont été effectués par l'Argentine et la Turquie. Les rachats d'un montant total de 4,5 milliards de DTS au cours des six derniers mois ont été plus élevés

<sup>12</sup> Le ratio de liquidité est le rapport entre les ressources utilisables non engagées nettes et les engagements liquides.

que prévus grâce à des rachats anticipés de la Corée au début de l'année 2001, pour un montant de 1,5 milliard de DTS.

L'encours des crédits du Fonds est passé de 40,3 milliards de DTS fin août 2000 à 43,8 milliards de DTS, fin février 2001. Les engagements liquides du Fonds, qui comprennent seulement les positions dans la tranche de réserve, ont augmenté de 2,8 milliards de DTS, passant à 47,9 milliards de DTS.

Les ressources utilisables du Fonds ont été positivement affectées par l'augmentation de 1,7 milliard de DTS de la quote-part de la Chine, devenue effective le 28 février 2001.

- Le ratio de liquidité du Fonds pourrait cependant diminuer sensiblement au vu des demandes additionnelles en ressources de pays en crise
- Toutefois, le Fonds a des réserves qui lui permettent de couvrir de nouveaux engagements

Les réserves du compte des ressources générales du Fonds, constituées des ressources que le FMI décide chaque année de leur affecter sur son revenu net, atteignent un niveau confortable puisque leur montant devrait s'élever à 4,1 milliards de DTS à la fin de l'année. Les ressources du compte spécial conditionnel SCA-1, destinées à compenser les pertes que pourrait enregistrer le compte des ressources générales du FMI du fait de l'existence d'impayés, qui devraient atteindre 1,2 milliard de DTS en fin d'année, couvrent pleinement les crédits en situation d'arriérés prolongés, d'autant plus que la République fédérale de Yougoslavie a désormais régularisé sa situation vis-à-vis du FMI.

#### **• Relations financières entre le FMI et la France**

Pour mémoire, la France est le 4<sup>ème</sup> contributeur de l'institution, avec une quote-part de 10 738,5 millions de DTS, soit 5,06%<sup>13</sup> du total des quotes-parts.

- Participation aux Accords généraux d'emprunt et aux Nouveaux accords d'emprunt

La France a été autorisée par la loi de finances rectificative du 7 juin 1962 à participer aux Accords généraux d'emprunt (AGE) et, par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997, à participer aux Nouveaux accords d'emprunt (NAE), ce qui peut l'amener à fournir, en cas de besoin, des concours supplémentaires au FMI, à hauteur d'un plafond de 2 577 millions de DTS (montant cumulé au titre des NAE et des AGE). Les AGE et les NAE n'ont pas été activés par le Directeur général du FMI depuis juillet 1998 pour les premiers et décembre 1998 pour les seconds. Les participants à ces accords ont été remboursés par le FMI en 1999, après l'augmentation des quotes-parts au titre de la Onzième révision générale.

- Contributions de la France en faveur des pays les plus pauvres

La France contribue largement au financement des pays les plus pauvres, par le biais de contributions bilatérales au compte de fiducie de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) ainsi qu'au compte de fiducie FRPC/PPTE.

Depuis la création de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en 1987, remplacée en 1999 par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

---

<sup>13</sup> Ce pourcentage est légèrement inférieur à celui de l'an passé (5,11%) car le montant total des quotes-parts a augmenté, suite notamment à l'augmentation de la quote-part de la Chine et à la régularisation de la situation de la République fédérale de Yougoslavie vis-à-vis du FMI.

(FRPC) la France a consenti trois prêts, dans la limite de 1,9 milliard de DTS, pour contribuer au financement des prêts concessionnels du FMI.

Le financement des prêts a été assuré, pour le compte de l'Etat, par l'Agence française de développement (AFD).

Date de l'accord	Montants en M DTS		Conditions du prêt
	des prêts	des bonifications	
30 décembre 1988  (Convention) (1)	800	374	- mobilisables par tirages successifs ;  - les premiers 700 M DTS ont été accordés à un taux d'intérêt concessionnel de 0,5% l'an  - les 100 M DTS restants ont été consentis au taux du DTS à six mois (non concessionnel) ;  - chaque tranche de prêt a une durée de 10 ans et est remboursable en 10 semestrialités égales, après cinq ans et demi de différé.
5 janvier 1995  (avenant)	750	250	- mobilisables par tirages successifs ;  - à un taux concessionnel de 0,5%, jusqu'au jour où la bonification d'intérêt atteindrait un montant de 250 M DTS ;  - ensuite, l'encours des tirages portait intérêt au taux du DTS à six mois.
21 avril 1999  (avenant)	350	0	- sous forme d'une nouvelle tranche de prêts distincte des deux premières tranches ;  - au taux d'intérêt du DTS (non concessionnel)

(1) Convention du 30 décembre 1988 entre l'Etat et la Caisse centrale de coopération économique (CCCC).

Dans son discours du 24 septembre 2000 à Prague au CMFI, Laurent Fabius a réaffirmé l'attachement de la France à cette instrument au service de la lutte contre la pauvreté et a annoncé la décision de la France de prêter, sur la demande de M. Köhler, près de 10 milliards de francs supplémentaires pour financer la FRPC.

En 2000, la France a également versé des contributions au Fonds fiduciaire PPTE-FRPC du FMI pour un montant global de près de 55,9 millions de DTS (soit environ 504,5 millions de francs) dont 19,9 millions de DTS payés par la Banque de France.<sup>14</sup> Pour

<sup>14</sup> Le compte SCA-2 (Second Special Contingent Account), mis en place en 1990 pour consolider la situation financière du Fonds dans la perspective de l'octroi de concours à des pays précédemment en arriérés prolongés, a été clôturé en décembre 1999. Son solde a été remboursé aux pays contributeurs qui s'étaient engagés à reverser au Fonds fiduciaire PPTE-FRPC la part qui leur reviendrait. Le FMI a ainsi remboursé à la France un montant de 38,7 millions de DTS correspondant à la fraction des intérêts dus à la France de 1990 à 1997, qui avait fait l'objet d'une retenue pour alimenter le compte SCA-2. Une partie de cette somme (18,8 M DTS), correspondant aux retenues effectuées de 1990 à 1993, a été restituée à l'Etat et versée au budget général. L'autre partie (19,9 M DTS) revenait à la Banque de France, car depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, cette dernière perçoit les revenus du Fonds de stabilisation des changes, dans lequel était placé notre position auprès du FMI. Conformément à ses engagements, la France a reversé au Fonds fiduciaire FRPC/PPTE un montant de 38 696 166 DTS, le 18 février 2000, l'Etat et la Banque de France contribuant chacun à concurrence de la part qui lui était revenue. L'Etat français a, par ailleurs,

mémoire, ce fonds fiduciaire a été établi en février 1997 dans un double but : (i) financer l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) ; (ii) bonifier les taux d'intérêts des prêts de la FRPC dite "intérimaire" (2001-2004), la FRPC devant en principe s'auto-financer au-delà de 2005 grâce à une utilisation "revolving" des ressources du Fonds, accumulées au compte de réserve du Trust FRPC. Selon un accord intervenu en 1999, ce trust doit être financé d'une part, par le FMI, à hauteur de 2,3 milliards de DTS (grâce notamment à des ventes d'or hors marché de 12,9 millions d'onces d'or déjà réalisées) et d'autre part, par des contributions bilatérales.

➤ Comptabilité des opérations monétaires entre la France et le FMI

Les opérations avec le FMI font l'objet d'un régime comptable spécial qui les déconnecte d'une part de la situation du compte courant du Trésor à la Banque de France et d'autre part du volume de la masse monétaire française, car il est nécessaire d'assurer une parfaite neutralité des opérations avec le Fonds sur la trésorerie de l'Etat et la masse monétaire interne. Dans la comptabilité publique française, ces opérations sont retracées par le compte d'opérations monétaires intitulé "opérations avec le FMI", qui est un compte spécial du Trésor (n° 906-05), créé par la loi de finances rectificative du 7 juin 1962.

Une dissociation des tâches a été instituée entre :

- le Trésor qui est l'autorité chargée des relations avec le FMI et qui reçoit, à ce titre, l'habilitation législative de souscrire à la quote-part, de consentir des prêts dans le cadre des Nouveaux Accords d'emprunt et des Accords généraux d'emprunt ainsi que de participer au département des droits de tirages spéciaux (DTS) ;

- la Banque de France, mandatée pour réaliser les opérations monétaires quotidiennes avec le FMI, le compte n° 906-05 ayant pour vocation de retracer comptablement l'ensemble de ces opérations.

Les opérations avec le FMI sont déterminées par les besoins propres de ce dernier et ceux de ses pays membres et sont, de ce fait, soumises à des variations fréquentes et imprévisibles. En 2000, cinq pays (Mexique, Jordanie, Indonésie, Argentine, Turquie) ont effectué des tirages en euros pour un montant équivalent à 4,3 milliards de francs, tandis que sept pays (Russie, Brésil, Gabon, Kazakhstan, Slovaquie, Cameroun, Thaïlande) ont effectué des remboursements en euros pour un montant équivalent à 8,8 milliards de francs (cf. tableau en annexe pour le détail des opérations).

---

apporté une contribution bilatérale complémentaire de 17,2 millions de DTS (soit 163 599 261 francs), à la fin de l'année 2000. Un montant équivalent a été inscrit dans la loi de finances rectificative pour 2000.

## ***1.2 Le groupe de la Banque Mondiale***

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la BIRD), communément appelée la "Banque mondiale" est le second pilier des institutions financières internationales créé en juillet 1944 lors de la conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (New Hampshire - Etats-Unis).

Depuis lors, la BIRD a été complétée par quatre institutions qui composent "le groupe de la Banque mondiale" : la Société Financière Internationale créée en 1956, l'Association Internationale de Développement créée en 1960, le Centre International de Règlement des Différends relatif aux Investissements créé en 1966 et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements fondée en 1988. Le groupe de la Banque mondiale a son siège à Washington. Son unité est assurée par un Président unique et une unité des Conseils d'administration de ses trois filiales (SFI, AID, MIGA). La composition du Groupe traduit aujourd'hui la diversification de ses missions face à un monde en profonde mutation (2,5 Mds d'habitants en 1950, plus de 5,5 Mds en 1995 dont plus d'1 Md en situation d'absolue pauvreté, vivant avec moins de 1USD par jour).

Initialement composée de 44 membres, la Banque mondiale compte aujourd'hui 181 Etats membres. Ses interventions, à l'origine concentrées sur la reconstruction des pays d'Europe, sont aujourd'hui dirigées vers l'ensemble des pays en développement : en Afrique, en Asie, en Amérique latine, en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. La lutte contre la pauvreté est devenue le principal objectif du groupe de la Banque mondiale. Cette orientation a été amorcée depuis le milieu des années 60 et elle est devenue une priorité sous la présidence de M. Mac Namara (1971). La Banque mondiale s'est engagée dès lors dans des missions nouvelles : projets de développement ruraux, d'éducation, d'eau, de santé, de développement urbain qui sont venus compléter une palette d'interventions limitées jusque là aux soutiens économiques aux Etats et à la mise en place des infrastructures de base (routes, ports, aéroports, barrages..).

Le groupe de la Banque mondiale est aujourd'hui le principal instrument multilatéral de financement des pays en développement et joue également un rôle indispensable de catalyseur des financements publics ou privés du monde en développement.

L'actionnariat de la Banque est composé d'Etats qui doivent être obligatoirement membres du Fonds Monétaire International.

Tous ont, en vertu des statuts, souscrit des parts au capital de la Banque, dont une partie est dite « versée » ou « appelée ». Le nombre de parts au capital de la Banque reflète le poids économique de chacun des Etats membres.

La Banque est dirigée par le Président et son Conseil d'Administration.

Elle est placée sous l'autorité du Conseil des Gouverneurs, composé d'un Gouverneur et d'un suppléant, nommé par chaque Etat-membre, selon les modalités propres à chaque Etat. Pour la France, le Ministre de l'économie des finances et de l'industrie, Monsieur Laurent Fabius est le Gouverneur et M. Jean- Pierre Jouyet, Directeur du Trésor, est son suppléant.

Le Conseil des Gouverneurs dispose de tous les pouvoirs de décision sur l'institution, dont certains ne peuvent être délégués :

- admettre de nouveaux Etats,

- augmenter ou réduire le capital social de l'institution,
- suspendre un Etat membre,
- conclure des accords avec d'autres organismes internationaux,
- suspendre les opérations de la Banque,
- fixer la répartition de son bénéfice,
- statuer sur les recours exercés contre les interprétations des statuts de la Banque données par les administrateurs.

Le Conseil des Gouverneurs se réunit au moins une fois par an et peut déléguer ses pouvoirs, à l'exception de ceux mentionnés ci dessus, aux Administrateurs qui forment un Conseil chargé d'assurer la politique générale et opérationnelle quotidienne de la Banque.

<b>Les objectifs de la BIRD.</b>
<p><u>Article 1er des statuts</u></p> <p>La Banque a pour objectif :</p>
<p>(i) D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des États-membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives - y compris la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés.</p>
<p>(ii) De promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par les fournisseurs privés de capitaux ; et, à défaut de capitaux privés disponibles à des conditions raisonnables, de compléter l'investissement privé sous des modalités appropriées et en fournissant à des fins productives des moyens financiers tirés de son propre capital, des fonds qu'elle s'est procurés et de ses autres ressources.</p>
<p>(iii) De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des États-membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs.</p>
<p>(iv) De combiner les prêts accordés ou garantis par elle avec les prêts internationaux d'autre provenance, en donnant la priorité aux projets les plus utiles et les plus urgents, quelle qu'en soit l'envergure.</p>
<p>(v) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des États-membres et de faciliter, pendant les premières années de l'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix.</p>
<p>Dans toutes ses décisions, la Banque s'inspirera des objectifs énoncés ci-dessus.</p>

### 1.2.1 Les politiques : réduction de la pauvreté et des inégalités

#### • **Des objectifs ambitieux**

##### ➤ Le rapport de la Banque Mondiale sur l'état de la pauvreté dans le monde

En 2000, la Banque Mondiale a consacré son rapport annuel ("*World Development Report*") à la pauvreté. Cette publication, qui résume l'état de la réflexion académique tout en prenant en compte l'expérience opérationnelle des professionnels du développement, a permis

de dresser un bilan très détaillé de l'état de la pauvreté dans le monde mais aussi d'esquisser quelques orientations pour une stratégie de lutte contre la pauvreté (cf. encadré).

La réalisation de ce rapport est essentielle dans le contexte du recentrage stratégique de l'action de la Banque mondiale sur le thème de la réduction de la pauvreté et de la mise en œuvre de l'initiative PPTE au moyen des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté. Cet exercice, actuellement décennal, pourrait être réalisé plus fréquemment (d'autant que les chefs d'Etat du G8 ont demandé dans le communiqué d'Okinawa qu'un rapport sur la pauvreté leur soit transmis annuellement).

L'évolution du niveau de la pauvreté depuis le dernier rapport de la Banque sur le même sujet, il y a 10 ans, n'est guère encourageante, particulièrement pour le continent africain. Cette dégradation inquiétante de la pauvreté en Afrique justifie que ce continent devienne une priorité véritable de la Banque mondiale. Les résultats présentés doivent, par ailleurs, inciter la communauté internationale et les IFIs à optimiser l'efficacité de l'aide au développement et son impact en matière de réduction de la pauvreté, dans la perspective d'atteindre les objectifs du développement international (réduction de la pauvreté extrême de moitié d'ici 2015).

La preuve d'une corrélation entre croissance économique et réduction de la pauvreté est un des éléments fondamentaux du rapport. Néanmoins, ce dernier met également en lumière la nécessité de prendre en compte les "conditions initiales" (en termes de revenus, de dotation en actifs productifs, de niveau d'instruction, mais aussi en termes de disparités entre sexes et entre ethnies). Ceci est une avancée théorique importante, qui ouvre des perspectives nouvelles en matière de stratégie de développement.

L'importance accordée au rôle des institutions dans les processus de développement est à souligner, notamment afin de justifier le souci croissant de promouvoir une "bonne gouvernance", à même de démultiplier l'efficacité de l'aide au développement et de créer un environnement favorable à la réduction de la pauvreté (en termes de sécurité notamment).

#### ⇒ **La position de la France**

A l'occasion de la réunion du Conseil d'Administration du 18 juillet 2000, l'administrateur pour la France a approuvé les conclusions de ce rapport tout en regrettant que la Banque n'ait pas approfondi la question institutionnelle sous l'aspect des réformes fiscales.

Certains enjeux globaux cités par le Rapport, tels que la protection des biens publics internationaux, nécessiteront d'intensifier l'approche régulatrice, notamment pour la lutte contre le blanchiment d'argent, récemment illustrée par les travaux du GAFI. Les auteurs du Rapport auraient pu intégrer davantage encore l'hypothèse l'idée qu'une régulation performante est un instrument pertinent dans la mise en œuvre des "actions globales".

La France apporte son entier soutien à la recommandation du Rapport proposant d'accroître l'ouverture des marchés des nations riches aux produits exportés par les pays en voie de développement. L'exemple des accords de Lomé, récemment renouvelés à Cotonou, ouvrant plus largement les marchés européens aux exportations des pays africains, témoigne de cette volonté. Le régime d'accès au marché de l'Union Européenne pour les produits des PMA est d'ores et déjà beaucoup plus favorable à ces derniers que l'accès qui leur est donné aux marchés d'autres grandes nations industrialisées. Il le sera encore davantage prochainement grâce à l'initiative « tout sauf

les armes » de l'Union Européenne, par laquelle les pays de l'Union ont pris l'engagement d'ouvrir leurs marchés aux pays les moins développés.

L'édition 2001 du Rapport de la Banque Mondiale sur le Développement dans le Monde sera consacrée aux institutions pour les marchés. Son examen par le Conseil d'Administration sera l'occasion pour la France de réaffirmer l'importance que nous accordons au cadre institutionnel, à la fois pour créer un environnement favorable au développement des économies, mais aussi pour veiller à ce que cette croissance économique bénéficie également aux populations les plus pauvres.

### **le Rapport sur le Développement dans le Monde, édition 2000**

*Tous les 10 ans, la Banque mondiale consacre son rapport annuel à la pauvreté. Après avoir mis l'accent sur les ajustements macro-économiques dans les années 80 à la suite de la crise de la dette, le précédent rapport avait, en 1990, infléchi l'analyse en proposant une stratégie de développement centrée d'une part sur la promotion d'une croissance économique basée sur la main d'œuvre, et, de l'autre, sur l'accès aux services sociaux de base que sont la santé et l'éducation pour renforcer le potentiel de croissance à long terme. L'analyse qui sous-tendait cette nouvelle orientation était la corrélation étroite entre croissance et réduction de la pauvreté. L'édition 2000 se distingue par l'originalité de la méthode utilisée, au travers d'un grand nombre d'études effectuées par une large diversité de laboratoires de recherche, mais aussi d'une enquête, menée auprès de 60 000 personnes, recueillant la "voix des pauvres". Les travaux de l'édition 2000 ont été marqués par la démission brutale, le 14 juin dernier, de M. Ravi Kambur, qui dirigeait la rédaction du Rapport.*

*Le Rapport présente un bilan contrasté en matière de réduction de la pauvreté et met en évidence la dégradation de la situation du continent africain:*

*En comparaison des objectifs ambitieux de réduction de la pauvreté définis pour la décennie par le précédent rapport, le bilan présenté apparaît peu encourageant en termes globaux, mais, surtout, les résultats en terme de réduction de la pauvreté ont largement divergé : entre continents, entre pays, entre régions au sein des pays, entre groupes d'individus. Ainsi, le PNB par habitant des 20 pays les plus pauvres diffère-t-il d'un facteur 30 avec celui des 20 pays les plus riches, cette différence ayant doublé au cours des 40 dernières années. Si les deux tiers de la population vivant avec moins d'un dollar par jour se trouvent aujourd'hui en Asie, l'évolution de la pauvreté connaît la plus forte augmentation en Afrique sub-saharienne (+33% de 1987 à 1998). A l'inverse, ce chiffre a diminué de façon spectaculaire en Asie de l'Est (-27% sur la même période). Quels que soient les indicateurs considérés (mortalité infantile, revenu, ...), le continent africain reste la région du monde où la pauvreté continue à connaître une évolution très défavorable, justifiant l'attention toute particulière de la communauté internationale. L'état des lieux effectué par la Banque mondiale, particulièrement dans la perspective d'atteindre l'objectif fixé par la communauté internationale de réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici 2015, nécessite que les ressources concessionnelles de la Banque mondiale soient prioritairement consacrées à l'Afrique. A cet égard, l'engagement pris de consacrer la moitié des ressources de l'AID au continent africain (contre 35% au cours du dernier programme triennal) marque une évolution importante.*

*La stratégie proposée maintient opportunément le thème du renforcement des institutions et fournit un cadre à l'action des politiques bilatérales et multilatérales de développement:*

*La définition de la pauvreté s'est élargie aux apports de M. Amartya Sen, Prix Nobel d'Economie, qui a étendu le concept de la pauvreté. A la faiblesse des revenus, de la consommation, de l'instruction, est ajoutée la privation de capacités fondamentales (vulnérabilité, impuissance, non-droits, non-expression politique, non-participation aux décisions), ainsi qu'une vision dynamique : des chocs "exogènes" peuvent précipiter dans la pauvreté des individus, des groupes, parfois d'une manière irréversible. Cette dernière dimension, suppose qu'aux côtés des facteurs économiques classiques, intervienne une autre catégorie de facteurs, celle des institutions. Ainsi, les rapports entre les acteurs économiques sont non seulement régis par les marchés, mais aussi par les institutions, les normes, les valeurs. Sur ce plan, l'enrichissement de l'approche de la Banque est largement positif puisque, par cet élargissement, elle souligne la nécessité du droit pour protéger les pauvres et elle rejoint des réflexions actuelles sur le renforcement institutionnel et la promotion de la bonne gouvernance. La stratégie proposée par le Rapport se décline en trois axes. La promotion de l'accès à "l'opportunité économique", tout d'abord, comprend le développement de l'investissement public et privé, l'accès aux marchés internationaux, les mécanismes de privatisation et de dérégulation, la redistribution des actifs et l'accès aux infrastructures et au savoir. La "volonté de donner le pouvoir aux pauvres" (empowerment) s'attache au*

renforcement des capacités institutionnelles, par la décentralisation des pouvoirs, la lutte contre les origines socio-culturelles de l'exclusion ou l'amélioration de la représentation institutionnelle des plus pauvres. Enfin, "la création d'un environnement plus sûr" par l'inclusion du risque et de la vulnérabilité des plus pauvres dans les politiques publiques, la prévention des effets secondaires des crises financières et des catastrophes naturelles ou l'adaptation des politiques mises en œuvre aux spécificités des risques. Dans la mise en œuvre de cette stratégie, les institutions financières internationales et la communauté des pays industrialisés ont un rôle important à jouer, les uns par l'accompagnement de projets de développement adaptés à la situation de chaque pays, les autres en contribuant à la création d'un cadre macro-économique adapté, au travers "d'actions globales". Pour illustrer ce que pourraient être ces actions globales, le Rapport recommande d'ouvrir les marchés des pays riches aux importations de produits en provenance des PED, de renforcer la représentation des Etats les plus pauvres dans les instances et les négociations internationales, et de modifier l'architecture du système financier international afin de réduire l'impact des crises financières sur ces économies..

### ➤ Les objectifs du Développement International

La Communauté Internationale s'est fixé des objectifs de long terme ambitieux en matière de développement. Sept objectifs pour 2015 ont ainsi été convenus au cours des conférences internationales organisées par les Nations-Unies (cf. tableau). Ces "objectifs du développement international" constituent désormais le fil conducteur des politiques de développement et sont régulièrement rappelés à l'occasion des grandes échéances de l'agenda international en matière de développement.

**Tableau : les objectifs du développement international pour 2015.**

objectif	lieu de décision	situation actuelle
réduire de moitié au moins la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté d'ici 2015	Copenhague	la proportion de pauvres représentait 25% de la population mondiale en 1990, et 20% en 1998
atteindre l'éducation primaire universelle vers 2015	Jomtien, Beijing, Copenhague	En 1998, le taux de scolarisation était d'environ 85%
tendre vers l'égalité entre les sexes et l'affirmation des femmes en éliminant les disparités dans l'éducation primaire et secondaire d'ici 2005	Le Caire, Beijing, Copenhague	Le ratio des filles scolarisées par rapport aux garçons était de 87% environ en 1998
réduire vers 2015 les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de 5 ans de 2/3 par rapport à 1990	Le Caire	De 1990 à 1998, la mortalité infantile a diminué de 20% environ
réduire vers 2015 les taux de mortalité maternelle de 3/4 par rapport à 1990	Le Caire, Beijing	Seulement 50% des naissances bénéficiaient d'un entourage médical suffisant en 1998
mettre en place des services de santé reproductive pour toutes les catégories d'âge concernées d'ici 2015	Le Caire	L'accès à des moyens contraceptifs était de 65% en 1998
mettre en œuvre des stratégies nationales en faveur d'un développement durable d'ici 2005 pour corriger d'ici 2015 la dégradation des ressources naturelles	Rio	La moitié des pays avaient établi des stratégies environnementales en 1997

La réalisation de ces objectifs suppose que les pays concernés atteignent des taux de croissance économiques suffisants. Le niveau de croissance estimé nécessaire varie selon les pays concernés en fonction des niveaux de revenu par habitant et de la structure de distribution des revenus. Selon les estimations, les taux annuels moyens requis seraient de 5% pour l'Afrique Australe et l'Afrique du Nord et de 8% pour le reste du continent africain. En comparaison, selon les études de la Banque Mondiale, le PNB par habitant en Afrique a diminué en termes actualisés au cours des 30 dernières années. Il était ainsi de 546 USD (en valeur réelle 1987) en 1970 contre 525 USD en 1997. Si l'on retire l'Afrique du Sud, ces mêmes chiffres deviennent 525 USD et 336 USD. Des pays tels que la République Démocratique du Congo, le Niger, le Sierra Leone, Madagascar ou la Zambie ont vu leur revenu par habitant divisé au moins par 2 sur cette période.

L'Afrique est bien un défi majeur pour la réalisation des objectifs internationaux du développement : même si un quart seulement des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour vivent sur le continent africain, leur nombre connaît la plus forte augmentation (+70% de 1987 à 1998). C'est aussi en Afrique que l'on rencontre le taux de mortalité infantile le plus élevé du monde : 9%.

⇒ **La position de la France :**

Le Ministre français de l'Economie, des Finances et de l'Industrie s'est exprimé à plusieurs reprises pour rappeler l'importance de ces objectifs, notamment à l'occasion du Comité du Développement d'avril 2001, à Washington :

*"L'ambition majeure - réduire l'extrême pauvreté de moitié à l'horizon 2015 - suppose que l'on soit capable d'atteindre des taux de croissance élevés mais aussi de veiller à ce que cette croissance bénéficie aux plus pauvres, notamment par la mise en place de mécanismes de redistribution. L'investissement privé progresse fortement dans les pays en développement mais il reste encore très concentré sur quelques pays. Les autres objectifs - l'éducation primaire universelle, la réduction de la mortalité infantile, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes - ne sont pas des conséquences automatiques du progrès économique ; pour les atteindre, il faut mettre en œuvre des politiques de développement spécifiques."*

*(Discours de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement - Washington le 30 avril 2001)*

➤ La coopération entre la Banque Mondiale et les organisations des Nations Unies sur le financement du développement

Une réunion internationale de haut niveau sur le « financement du développement » (FFD) doit se tenir du 18 au 22 mars 2002 à Monterey (Mexique). Cette réunion n'a pas pour objet de redéfinir les objectifs et contenus du développement mais doit traiter du besoin de financement et viser à améliorer la mobilisation de tous les types de ressources nationales et internationales pour un développement humain et durable. Elle doit contribuer à une plus grande cohérence des politiques et une meilleure coopération entre les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux tout particulièrement en faveur des pays les moins avancés.

Cette initiative constitue une étape du suivi de la déclaration du millénaire (11 septembre 2000). Les institutions de Bretton Woods, qui sont des bailleurs de fonds de premier plan des pays en développement, doivent participer à cet exercice.

Pour préparer cette rencontre importante, plusieurs séminaires européens se sont tenus à Helsinki (septembre 1999), à Lisbonne (mai 2000), à Paris (octobre 2000) et à Stockholm (janvier 2001), avec des représentants de la Banque Mondiale et du FMI. La France souhaite qu'au cours de ces dialogues, la part que l'Union européenne -pays membres et organes communautaires- apporte dans le financement du développement soit présentée à son juste niveau (43.4 % de l'APD mondiale en 1999).

La Banque mondiale, le FMI, ainsi que l'OMC, les Banques régionales de développement, les ONG et aussi le secteur privé ont participé à des consultations. La Banque, présente dans tous les groupes de travail (ainsi que la SFI pour le groupe sur les flux de financement privés), a fourni des contributions en tant que de besoin. Elle a perçu cet événement comme un moyen d'affermir ses relations avec les Nations-Unies et de dissiper les malentendus éventuels.

## ⇒ La position de la France

La France a soutenu l'idée de constitution d'un panel. La présence de M. Jacques Delors dans ce groupe est un moyen de donner une visibilité à la coopération européenne et une occasion de mettre en valeur les idées et positions françaises. Ce panel est chargé de présenter des recommandations afin de créer « une dynamique politique, de sorte que la rencontre sur le financement pour le développement constitue un véritable retournement de fortune pour les pays pauvres et les populations pauvres partout dans le monde ».

Nous avons approuvé cette démarche. Pour marquer l'intérêt de la France pour une cohérence de l'exercice, les représentants de notre pays à la Banque Mondiale et au FMI ont ainsi participé aux réunions à l'ONU.

Le processus préparatoire "financement du développement" est aussi l'occasion de débattre de sujets centraux pour le développement et ses moyens, en associant officiellement la société civile au processus.

### • La priorité des secteurs sociaux

#### ➤ "Sanctuariser les dépenses sociales"

Atteindre les objectifs du développement international implique que les secteurs sociaux, qui sont déjà une priorité de la Banque mondiale, voient leur statut de priorité encore renforcé. Il s'agit, en particulier, de l'éducation et de la santé de base.

Naturellement, ceci n'est efficace que dans le cadre de politiques nationales des Etats bénéficiaires pleinement cohérentes avec cette priorité.

Pour engendrer une prise de conscience de cette nécessité et orienter les décisions des Etats emprunteurs, la Banque Mondiale a une obligation de moyens : elle doit faire de ces secteurs une priorité budgétaire, et orienter davantage ses concours vers eux.

Le bilan d'activité pour l'exercice 2000 accorde une part significative aux secteurs sociaux (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau : part des secteurs sociaux dans les interventions de la Banque Mondiale.**

Montant des prêts accordés par secteur (M. USD)	moyenne 1992-1997	1998	1999	2000
Education	1 738.7	3 129.3	1 344.3	684.0
Population, Santé, Nutrition	1 235.2	1 990.9	1 106.8	987
Protection sociale	788.1	2 240.0	2 678.6	1 101.0
<i>Part de ces 3 secteurs parmi les nouveaux prêts</i>	<i>17.5%</i>	<i>25.7%</i>	<i>17.7%</i>	<i>18.1%</i>

## ⇒ La position de la France

La France estime que cette priorité doit être maintenue et, si possible, affirmée davantage encore dans les interventions de la Banque Mondiale.

La préservation des dépenses sociales, particulièrement en situation de crise financière constitue ainsi une priorité forte pour la France. Le Ministre français de l'Economie, des Finances et de l'Industrie l'a rappelé à plusieurs reprises, tant dans les grandes enceintes

internationales (Comité Monétaire et Financier International, Comité du Développement) qu'à l'occasion de rencontres avec la société civile :

*"Face aux difficultés financières que peuvent traverser les pays en développement, nous savons la nécessité de politiques d'ajustement. Les dépenses sociales ne doivent pas être les victimes des chocs extérieurs. Je pense qu'il faut en quelque sorte les "sanctuariser". Ces dépenses ne sont pas un "luxe" pour les politiques de développement; les objectifs quantitatifs qui ont été fixés aux différentes institutions (ex. 40% pour l'AID) doivent être respectés; les programmes d'ajustement doivent intégrer davantage la dimension sociale, y compris au travers des conditionnalités. La Banque Mondiale ne devrait donc pas faire évoluer ses instruments - particulièrement d'ajustement - de telle sorte qu'il en résulte une diminution des ressources financières consacrées à des objectifs sociaux. Dans les pays à revenu intermédiaire tout particulièrement, les Banques Multilatérales de Développement ne trouveront pas leur légitimité par rapport aux autres acteurs, notamment privés, si elles ne réussissent pas dans leur cœur de métier, la réduction de la pauvreté, la lutte contre les inégalités. La prévention des crises financières - qui constitue un axe stratégique majeur des BMDs - doit intégrer la prévention de leurs conséquences sociales."*

*(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)*

<b>Roumanie – Stratégie d’assistance pays et prêt de développement du secteur social. Conseil d’Administration de la Banque Mondiale du 19 juin 2001.</b>
<i>Le Conseil d'administration de la Banque Mondiale a approuvé la stratégie proposée par les services qui visait à s'attaquer de façon déterminée au problème des arriérés inter-entreprises et à améliorer la fourniture de services sociaux (éducation, santé et retraite).</i>
<i>Les intervenants ont repris l'analyse des services qui, tout en reconnaissant les difficultés spécifiques de la Roumanie découlant de l'héritage de Ceaucescu, met en évidence avec franchise l'échec des gouvernements qui se sont succédés depuis.</i>
<i>Deux points ont été particulièrement débattus:</i>
<i><b>Le choix d'une stratégie dichotomique : la décision proposée par les services ne laissait pas de place à une voie intermédiaire entre un scénario de réformes ambitieux, soutenu par des financements élevés (995 M\$ en trois ans), et un scénario de repli (60M\$) en cas d'absence de réforme a suscité quelques critiques.</b></i>
<i>Cependant, à l'appui de l'accord qu'il a donné sur le point de renoncer à une stratégie intermédiaire, le Conseil a retenu trois arguments:</i>
<i>- La Roumanie a suivi une stratégie intermédiaire au cours des dix dernières années avec des résultats objectivement décevants,</i>
<i>- La poursuite d'une telle stratégie ne permettrait pas d'atteindre une croissance ni d'attirer d'investissements directs étrangers suffisants pour couvrir les besoins de financement du pays,</i>
<i>- La Banque étant déjà très exposée en Roumanie, ses règles prudentielles l'empêcheraient rapidement d'intervenir dans ce pays car elle détiendrait une part trop élevée de la dette publique.</i>
<i><b>L'imprécision des conditions de passage d'un scénario à l'autre :</b> le débat sur la nécessité ou non d'un programme du FMI est artificiel car les règles admises pour les prêts d'ajustement structurel supposent un accord du FMI qui, dans le cas de la Roumanie, ne peut prendre que la forme d'un accord de confirmation (Stand By). Les services ont d'ailleurs souligné l'interdépendance étroite des dimensions macro- et microéconomiques des réformes nécessaires en Roumanie.</i>
<i>Les commentaires des administrateurs ont aussi porté sur le processus de consultation qui a été jugé favorablement, l'engagement du nouveau gouvernement qui doit aujourd'hui traduire dans les faits les engagements pris envers la Banque et la nécessité de voir une revue des finances publiques (PER) dès l'année budgétaire 2002.</i>

*L'administrateur français a souligné que si l'assainissement financier du secteur de la santé et le recours éventuel à des partenariats public-privé pouvait se concevoir, nous ne pouvions souscrire à un "système de santé de marché" mentionné dans les documents soumis par les services. Ces derniers en ont convenu et ont indiqué qu'il s'agissait que le schéma envisagé était bien celui de partenariats dans le cadre d'une système public réformé.*

*Enfin, la France a invité les autorités Roumaines à s'appuyer sur l'adhésion de la population à l'objectif d'adhésion à l'Union Européenne pour justifier et expliquer la nécessité des réformes. Le besoin d'une bonne coordination entre la Banque et les institutions européennes a également été rappelé.*

➤ La lutte contre le sida

La lutte contre le SIDA est devenue une priorité de l'aide au développement. Selon ONUSIDA, plus de 36 millions de personnes étaient infectées en 2000 par le virus, dont 95% dans les pays en développement (surtout en Afrique). Dans 16 pays africains, le taux de prévalence dans la population adulte dépasse 10% (cf. tableau). Au drame humain, se superpose une catastrophe économique, l'épidémie réduisant parfois à néant les résultats des dernières décennies d'aide au développement. Dans ces pays, l'impact économique est estimé à une perte annuelle de croissance de 0.5-1.2% de PIB par habitant. Cet impact va, vraisemblablement, en s'accroissant. L'épidémie touche en effet les classes d'âge sur lesquelles la croissance de demain fonde ses espoirs.

**Tableau : situation des pays africains vis-à-vis de l'épidémie de SIDA.**

pays	taux de prévalence estimé à fin 1999	performance des programmes SIDA (source : BMD)	implication dans le programme MAP
Botswana	35.8	Moyen	
Swaziland	25.25	-	
Zimbabwe	25.06	Moyen	2001
Lesotho	23.57	Moyen	
Zambie	19.95	Moyen	2001
Afrique du Sud	19.94	Moyen	
Namibie	19.54	Moyen	
Malawi	15.96	Moyen	
Kenya	13.95	Moyen	2000
République Centrafricaine	13.84	Moyen	
Mozambique	13.22	Moyen	
Djibouti	11.75	Très faible	
Burundi	11.32	Faible	
Rwanda	11.21	Faible	
Côte d'Ivoire	10.76	Moyen	
Ethiopie	10.63	Très faible	2000
Ouganda	8.3	Elevée	2000
Tanzanie	8.09	Moyen	
Cameroun	7.73	Moyen	2000
Burkina Faso	6.44	Faible	2001
Congo	6.43	Très faible	
Togo	5.98	Faible	
RDC	5.07	Très faible	
Nigeria	5.06	Très faible	2001
Gabon	4.16	Faible	
Ghana	3.60	Faible	2000
Sierra Leone	2.99	Très faible	
Erythrée	2.87	Très faible	2000
Liberia	2.80	Très faible	
Angola	2.78	Très faible	
Tchad	2.69	Faible	
Guinée-Bissau	2.50	Faible	
Bénin	2.45	Faible	
Mali	2.03	Faible	
Gambie	1.95	Faible	2000
Sénégal	1.77	Elevée	
Guinée	1.54	Faible	
Niger	1.35	Faible	
Mauritanie	0.52	Moyen	
Guinée Equatoriale	0.51	Faible	
Madagascar	0.15	Faible	

A la demande de ses actionnaires, la Banque Mondiale s'est engagée fortement en faveur de la lutte contre le SIDA. Un programme multi-pays (MAP) a ainsi été financé en

2000 par l'AID à hauteur de 500 M USD en faveur de plusieurs pays africains (Cameroun, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Ouganda en 2000 puis Burkina Faso, Zimbabwe, Zambie et Nigeria en 2001). Le total des financements approuvés par le Conseil d'Administration en faveur de la lutte contre le SIDA est de 566 M USD. Un deuxième "MAP" en Afrique est en préparation pour 2002. Un programme analogue, doté de 155 MUSD, a été approuvé au bénéfice des pays de la Caraïbe, associant également l'Organisation Mondiale de la Santé. D'autres projets intégrant une composante "SIDA" ont été financés ou sont en préparation en Amérique Latine, au Bangladesh, en Russie, en Ukraine, et dans plusieurs pays asiatiques. L'initiative sur la dette, dont la partie multilatérale est gérée par la Banque Mondiale au travers du fonds fiduciaire PPTTE a également permis dans certains pays (Burkina Faso, Malawi, Ouganda) de financer des programmes HIV/SIDA.

Au total, la Banque Mondiale affirme ainsi un rôle majeur dans le financement de la lutte contre le SIDA dans le monde en développement. Elle a par ailleurs joué un rôle de facilitateur dans la conduite de certaines négociations entre les pays les plus touchés et l'industrie pharmaceutique, conduisant dans certains cas (ex. Sénégal) à des réduction de 90% du prix des médicaments. Cette diminution - bien que significative - n'est cependant pas toujours suffisante pour permettre une large diffusion des traitements. Elle pourrait être facilitée par des dons provenant d'un fonds global pour la lutte contre le SIDA. La Banque a annoncé qu'elle serait prête à aider à la constitution d'un tel mécanisme financier.

#### **Implication de la Banque Mondiale dans la lutte contre le SIDA.**

*"Task Force Vaccin SIDA" : Ce groupe de travail a été créé en avril 1998 avec 4 objectifs : (1) réaliser un état des lieux de la stratégie de l'industrie pharmaceutique pour mettre au point un vaccin contre le SIDA; (2) analyser l'état de la demande vis-à-vis d'un tel vaccin dans les PED; (3) étudier les mécanismes financiers existants et envisageables pour aider à sa mise au point; et (4) organiser une consultation des principaux acteurs concernés par le sujet. Le groupe de travail a rendu des conclusions encore intermédiaires en mai 2000.*

*Programme ACT-Africa : le département ACT-Africa coordonne les initiatives de la Banque dans le domaine de la lutte contre le SIDA en Afrique; il constitue une source d'expertise permettant d'inclure des sous-composantes "SIDA" dans les projets de la Banque et gère en propre un programme (MAP) doté de 500 M USD de financements AID dont le but est d'accompagner une stratégie nationale de lutte contre le SIDA dans 12 pays d'Afrique.*

*Programme IAVI : The "International AIDS Vaccine Initiative" est une ONG créée en 1996 par la Rockefeller foundation, dont l'objectif est d'œuvrer pour la mise au point d'un vaccin contre le SIDA, y compris au bénéfice des PED. La Banque Mondiale participe au Conseil d'Administration de IAVI et finance cette institution au travers de son programme de dons (DGF) : 600 000 USD en 98, 940 000 USD en 1999, 700 000 USD en 2000.*

*Accès au traitements : La Banque Mondiale, avec d'autres institutions des Nations Unies, participe également à des négociations entre les grands groupes pharmaceutiques et certains pays africains, pour réduire le coût de l'accès aux traitements contre le SIDA dans ces pays. Ces négociations ont ainsi abouti au Sénégal par un accord avec 2 groupes pharmaceutiques (Bristol-Myers, Merck & Co.) pour réduire ce coût de 90% par rapport au prix de vente dans les pays industrialisés. D'autres multinationales (Glaxo Wellcome PLC, Roche Holding AG and Boehringer Ingelheim GmbH) sont également engagées dans ces négociations qui pourraient prochainement aboutir dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne.*

L'implication de la Banque Mondiale dans la lutte contre le SIDA est donc désormais très avancée en liaison avec les autres institutions compétentes, notamment des Nations Unies. Elle couvre l'accompagnement des programmes nationaux initiés par les pays (au travers du programme MAP) mais aussi l'accès aux traitements et la mise au point d'un vaccin (cf. encadré).

## ⇒ La position de la France

La France a constamment souhaité l'implication de la Banque Mondiale dans la lutte contre le SIDA.

Ainsi, lors des Assemblées annuelles de Prague, la France a proposé que 10 MdUSD soient consacrés en quelques années à la lutte contre le SIDA. En effet, des financements importants sont disponibles, par exemple à l'AID mais aussi par le biais de l'initiative PPTE. Ainsi, lors de l'examen des CSRP (Contrats stratégiques de réduction de la pauvreté) formalisant les programmes mis en œuvre par les Etats bénéficiaires de l'initiative PPTE grâce aux ressources dégagées par les annulations de dette, la France a constamment plaidé pour qu'une part importante soit consacrée à des programmes nationaux de lutte contre le SIDA. Des pays tels que le Burkina Faso, l'Ouganda ou le Malawi l'avaient d'ailleurs prévu dès l'examen des programmes provisoires examinés au point de décision de l'initiative.

A titre bilatéral, sur les sommes correspondant aux annulations de dette due à la France par les pays PPTE, 1 milliard de dollars (soit 10% des annulations) sera affecté à des actions contre le SIDA.

Enfin, au niveau des stratégies opérationnelles contre l'épidémie, la France a plaidé, au sein du Conseil d'administration, pour une stratégie globale : il est en effet important que l'effort accompli porte à la fois sur la prévention, l'éducation, la construction des systèmes de santé et les traitements. Cette insistance sur l'aspect de l'accès aux soins est un point majeur de l'approche française.

*"S'agissant du financement, la communauté internationale, pays développés, institutions de développement, pays en développement, devrait consacrer 10 Mds USD au cours des prochaines années à la consolidation des systèmes de santé et à la lutte contre le SIDA. Ces ressources sont disponibles, il faut les utiliser avec efficacité et vigueur. A cet égard, il paraît essentiel que les pays en développement utilisent les marges de manœuvre budgétaires engendrées par l'initiative sur la dette pour mettre en œuvre, au niveau national, dans le cadre des programmes stratégiques de réduction de la pauvreté, les actions de lutte contre le SIDA. Nous devons les y aider et, pour cela, mobiliser les ressources concessionnelles et non-concessionnelles de la Banque Mondiale. L'Afrique est le continent le plus sévèrement atteint par la maladie. L'AID dispose de sommes importantes dont les pays africains sont les destinataires naturels. Une grande partie de ces moyens, dont nous avons voulu qu'ils soient dédiés à la lutte contre la pauvreté, doivent servir à endiguer effectivement une maladie qui est aussi la plus génératrice de pauvreté à très grande échelle, sur le continent africain notamment. Chacun d'entre nous aura, j'en suis sûr, une attention particulière pour que les priorités des programmes bilatéraux aillent également dans ce sens : c'est le premier besoin des pays pauvres, c'est notre devoir de les aider.*

*Il nous appartient également de prendre les décisions adaptées pour que ces moyens ne soient pas gaspillés. La Banque mondiale ne devrait-elle pas se voir confier la coordination du tour de table en liaison avec ONUSIDA, dont elle est déjà partie prenante, et l'OMS qui a, en ce domaine, un savoir faire extraordinaire sur le terrain ? La Banque ne doit-elle pas être l'organisme international capable de coordonner la mobilisation des moyens financiers contre le SIDA, en partenariat étroit avec ses partenaires compétents, dont font notamment partie les organisations des Nations Unies ? Elle dispose à la fois de la compétence, de la volonté et de la capacité politique pour y réussir. Elle saura faire en sorte que les acteurs de terrain disposent des moyens nécessaires dans les conditions les plus efficaces et les plus transparentes.*

*S'agissant enfin de la mobilisation des gouvernements, qui est un point central, la France a proposé que se tienne sous les auspices des Nations-Unies une conférence sur l'accès aux traitements, complétant ainsi les efforts d'information et de mobilisation politique déjà réalisés ou en cours.*

*Après d'autres, avec d'autres, je lance donc ici un cri d'alarme. Le SIDA n'est pas seulement un problème de santé ou un problème financier, c'est une question de survie."*

## La création du Fonds Mondial pour la Santé

*En avril 2001, à Abuja, le secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a prôné la création d'un Fonds Mondial pour la Santé. Ce projet a fait l'objet d'un large débat lors de la session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations-Unies sur le SIDA (25-27 juin 2001) et dans le cadre de la préparation du Sommet du G7/G8 à Gènes fin juillet.*

*Ce fonds multilatéral doit être financé par des contributions volontaires publiques (gouvernements, Institutions multilatérales) mais aussi privées (industries, ONG, particuliers). Il a pour objet de faire converger les différentes initiatives existantes et répartir les rôles en fonction des compétences respectives des uns et des autres. La Communauté Internationale souhaite, par la création du fonds, créer une dynamique mais aussi une cohérence de notre approche : il convient de veiller à la complémentarité des différents programmes et d'intervenir davantage dans les domaines où notre action est nécessaire mais encore insuffisante.*

*Le fonds doit faire porter ses efforts, sous forme de dons, sur trois maladies infectieuses (SIDA, Paludisme et Tuberculose) et s'efforcer de solliciter des fonds sans affectation particulière.*

*Le fonds interviendra en matière de prévention, dépistage, communication, formation, bonnes pratiques, accès aux soins et aux traitements, accompagnement thérapeutique et social, investissement, évaluation, recherche (médicaments, vaccins). Il sera un instrument important de la politique des pays bénéficiaires, notamment pour ce qui concerne l'engagement d'Abuja d'allouer 15% des budgets nationaux à la santé.*

*Le Premier Ministre a annoncé, en juin 2001 en Afrique du Sud, que la France soutiendrait cette initiative en mobilisant 150 M€ sur trois ans, et entend participer activement au fonctionnement du Fonds. La France considère que compte tenu de la rareté des ressources financières, au regard des besoins, les actions de la communauté internationale doivent être plus lisibles et plus efficaces. Ces dernières doivent permettre d'atténuer les effets économiques et sociaux négatifs de la pandémie du SIDA et de consolider les systèmes de santé, d'améliorer la prévention, le dépistage, l'accès aux soins.*

*Enfin, la France considère que les ressources existantes dans le cadre de l'Initiative PPTE sur la dette ou de l'AID et les financements nouveaux doivent être mises en cohérence avec les engagements des laboratoires pharmaceutiques de faciliter l'accès aux soins en réduisant le prix des médicaments ou en finançant des projets initiés par l'Organisation Mondiale de la Santé ou l'ONUSIDA.*

*C'est la raison pour laquelle, la France a lancé une initiative, soutenue par ONUSIDA, en vue d'organiser une conférence sur l'accès aux traitements à Dakar les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2001. Cette rencontre sera une des suites de la réunion de l'Assemblée Générale de l'ONU de juin 2001 ayant pour objectif de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes sur l'importance de la prise en charge globale des malades au moyen de projets concrets et d'accords de partenariat précis.*

*La France considère que la réduction du coût des médicaments est nécessaire mais pas suffisante ; elle doit être accompagnée par la mise en place de systèmes performants de prévention et de dépistage, d'infrastructures de santé, de distribution et de stockage, de garantie de non-réexportation, de contrôle de qualité, de formation du personnel médical, sans oublier la prise en compte des conséquences économiques, budgétaires et fiscales et leur inscription dans une politique économique cohérente orientée vers la réduction de la pauvreté et des inégalités.*

## • La Banque et le développement durable

### ➤ La reconstitution du FEM

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1990 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, vise à financer le surcoût lié à la protection de l'environnement mondial dans les projets de développement. Il répond en cela à la préoccupation des pays en développement de ne pas obérer leurs perspectives de développement par des contraintes liées à la préservation de l'environnement mondial. Désigné comme mécanisme financier des

conventions de Rio, le FEM intervient actuellement dans quatre domaines : le changement climatique, la biodiversité, la protection des eaux internationales, la protection de la couche d'ozone. Les projets financés sont mis en œuvre par la Banque mondiale, le PNUE, le PNUD, et dans une moindre mesure, les Banques régionales de développement. Le placement du Fonds auprès de la Banque mondiale constitue une garantie d'une bonne intégration des préoccupations environnementales à celles, plus générales, du développement économique, conformément à l'esprit du Sommet de la Terre de Rio en 1992.

Le **FEM** est supervisé par un Conseil de 32 membres, associant 14 pays de l'OCDE, 2 pays de l'Europe centrale et orientale et 16 pays en développement. La France y dispose d'un siège. Il s'appuie sur un Secrétariat basé à Washington et géré administrativement par la Banque mondiale.

Après une première reconstitution en 1994, le FEM a été doté de 2,75 milliards de dollars pour les années 1999-2002. La France y contribue pour environ 870 MF, soit plus de 7 % du total. Le processus de négociation de la troisième reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), lancé en octobre dernier, doit se dérouler tout au long de l'année 2001, en vue d'un accord en février 2002. Bien qu'aucun chiffre ne soit encore annoncé, la plupart des pays, dont la France, sont en faveur d'une reconstitution substantielle, afin de permettre au FEM de financer des programmes ambitieux, en cohérence avec son rôle de mécanisme financier principal commun à toutes les conventions environnementales. De plus, cette reconstitution tiendra compte par des ressources spécifiques de la désignation du FEM comme mécanisme financier de la convention visant à l'élimination des Polluants organiques persistants, signée à Stockholm en mai 2001.

#### ⇒ **La position de la France**

La France considère que le Fonds pour l'environnement mondial doit être le mécanisme financier unique des conventions de l'environnement mondial. Ce rôle central, que l'accord de Rio et la plupart des conventions déjà négociées donnent au FEM, est de nature à favoriser la cohérence des actions environnementales entreprises dans les pays en développement et la rationalité de l'effort des pays donateurs.

S'agissant de la répartition géographique des activités, la France est favorable à une intervention accrue du Fonds dans les Pays les moins avancés.

Au total, la France souhaite le succès du processus de reconstitution en cours au vu de l'importance croissante des questions d'environnement mondial (climat notamment) et dans la perspective du prochain Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, septembre 2002). Elle a néanmoins fait part de sa vive préoccupation quant aux arriérés de certains contributeurs (Etats-Unis notamment) au FEM-2, de nature à compromettre le succès et l'équité de la 3<sup>ème</sup> reconstitution.

Enfin, la France a souligné l'importance de procédures transparentes et efficaces d'attribution des fonds alloués aux projets via les agences de mise en œuvre, notamment au travers d'une amélioration du cycle d'approbation des projets.

➤ La stratégie Environnement de la Banque Mondiale

□ **L'environnement et le développement durable sont au cœur des préoccupations de la Banque mondiale :**

Dès 1970 la Banque mondiale s'est dotée d'un bureau chargé d'examiner l'impact de ses projets sur l'environnement, avec toutefois des moyens et une influence limités. A la suite de fortes critiques émises contre plusieurs projets, en particulier au Brésil et en Inde, la Banque a créé, dans le cadre de sa réorganisation de 1987, une direction de l'environnement. Les effectifs de cette direction ont rapidement augmenté, pour atteindre 70 personnes en 1990 et 300 en 1995, avant de se stabiliser à 250 en 2000. Cette entité fait partie aujourd'hui, dans l'organisation matricielle de la Banque, du réseau ESSD ( "*environmentally and socially sustainable development network*"), qui comprend aussi le développement rural et le développement social. La Banque met ainsi en cohérence ses activités en faveur du développement durable.

L'évolution des moyens de cette direction reflète celle de ses missions. Elle est d'abord chargée de la définition des normes environnementales à respecter par les personnels de la Banque et les pays emprunteurs, lors du montage et de l'exécution des opérations, quel que soit le domaine d'intervention ("*safeguard policies*"). Elle a, ensuite, à développer un portefeuille d'activités spécifiques en faveur de l'environnement et du développement durable, considéré comme un secteur à part entière d'intervention de la Banque. S'ajoute enfin un rôle dans la protection de l'environnement mondial et la mise en oeuvre des conventions internationales en la matière, la Banque étant l'une des agences d'exécution du protocole de Montréal et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

La Banque mondiale a participé activement à la préparation et aux travaux de la conférence sur l'environnement de Rio en 1992. Cette année-là, elle avait consacré son "rapport sur le développement dans le monde" à ce thème. Ce rapport peut être considéré comme la première stratégie de la Banque dans le domaine de l'environnement. En 1999, la Banque a engagé la révision de cette stratégie afin de mieux l'articuler avec son objectif principal de réduction de la pauvreté. L'élaboration de cette nouvelle stratégie, qui a été précédée d'une évaluation des performances de la Banque en matière d'environnement, a donné lieu à de larges consultations internes et externes. Le processus est entré dans sa phase finale, le conseil d'administration devant se prononcer sur la nouvelle stratégie de la Banque courant juillet 2001.

Par ailleurs, au-delà de cette stratégie générale en matière d'environnement, la Banque a adopté des stratégies sectorielles plus spécifiques ayant un lien direct avec l'environnement et le développement durable : forêt en 1991; développement rural en 1997 ; énergie et environnement en 1999 ; développement urbain en 1999. Les stratégies dans les domaines de la forêt et du développement rural sont, respectivement, en cours de révision et d'actualisation et devraient être soumises au conseil d'administration d'ici la fin de l'année 2001. De même, la Banque mondiale se dotera en 2002 d'une stratégie relative à la gestion des ressources en eau et en 2003 d'une stratégie pour l'eau et l'assainissement.

Enfin, la Banque mondiale se prépare à participer activement aux rencontres qui célébreront, à Johannesburg, le dixième anniversaire de la Conférence de Rio et consacrera, en 2002, son rapport sur le développement dans le monde au thème du développement durable, sous la direction de M. Z. Shalizi.

C'est cet ensemble de documents de référence, approuvés par les actionnaires, qui guide les services de la Banque dans leur action en faveur de l'environnement et du développement durable. Trois axes en la matière peuvent être abordés spécifiquement.

- ✦ *Tout projet de la Banque mondiale en cours d'instruction fait l'objet d'une appréciation de son impact environnemental ("safeguard policies").*

La Banque mondiale dispose de dix ensembles de normes au regard desquelles les projets sont examinés et auxquelles les agents de la Banque comme les pays emprunteurs doivent se conformer, dans le souci de protéger l'environnement et les populations vulnérables.

Parmi ces "safeguard policies", l'une d'elles, adoptée en 1989, prévoit la réalisation d'études d'impact sur l'environnement ("*environment assessments*"), plus ou moins poussées selon les risques associés aux projets. Ceux-ci sont classés en trois catégories : projets exigeant une étude d'impact complète (A) ; projets nécessitant une étude d'impact plus limitée (B) ; projets considérés comme n'ayant pas d'impact négatif sur l'environnement (C).

Sur la décennie 1990/2000, 210 projets, soit 14% des engagements financiers, ont été classés en catégorie A, tandis que la catégorie B en a compté 1004, représentant 35% des engagements. Le reste du portefeuille, 51%, a été considéré sans impact significativement négatif sur l'environnement. Le résultat d'une telle classification est que plus de 80% des engagements dans six secteurs susceptibles de comporter des risques (pétrole et gaz; énergie; transport; eau et assainissement; mines; développement urbain) ont fait l'objet d'études d'impact.

Malgré ces règles contraignantes, de vives critiques sont régulièrement adressées à la Banque mondiale, émanant notamment d'ONG du Nord, concernant l'application par la Banque de ses propres normes environnementales et la fiabilité de ses procédures de contrôle. Plusieurs projets ont ainsi été contestés en Inde, au Népal, au Brésil et, plus récemment, en Chine, au Tchad-Cameroun (cf. infra) et au Kenya.

Pour répondre à ces inquiétudes dans des conditions satisfaisantes d'indépendance et de transparence, les actionnaires de la Banque ont souhaité la création, en 1993, d'un organe de contrôle indépendant ("*panel d'inspection*"). Ce groupe indépendant est composé de personnalités extérieures à la Banque, compétentes pour analyser les éléments apportés par des partenaires du développement, par exemple des opérateurs ou associations locaux, sur le respect de ses procédures par la Banque. La Banque a, parallèlement, entrepris de clarifier ses normes, de mieux former les personnels chargés de leur application et vient de renforcer le dispositif de contrôle interne tout en précisant les responsabilités de chaque service.

- ✦ *La Banque mondiale a développé un portefeuille d'activités orientées spécifiquement vers la protection de l'environnement et la promotion du développement durable.*

Dans son dialogue avec les pays bénéficiaires et au travers de son assistance technique, la Banque aide ces pays à définir leur politique ("*national environmental action plans, NEAPs*"), et à mettre en place les institutions adéquates. Elle les incite aussi à introduire la problématique environnementale dans les stratégies-pays ("*CAS*") qu'elle négocie avec eux et qui sont un plan de coopération à long terme entre la Banque et les pays, comprenant les points d'affectation des financements. Elle leur fait bénéficier des travaux de recherche qu'elle mène dans ce domaine.

Au-delà de cette action de partage de la connaissance, la Banque a développé un portefeuille de projets dédiés en tout ou partie à l'environnement. On peut distinguer trois sortes de projets dans ce portefeuille : ceux destinés à réduire les pollutions et à améliorer l'environnement urbain (47% de l'ensemble), ceux orientés vers la gestion des ressources naturelles (36%), et ceux dont l'objectif est de renforcer les capacités institutionnelles des pays concernés dans le domaine de l'environnement (8%). Les 9% qui restent sont les projets co-financés par le FEM ou le protocole de Montréal ( cf infra).

A fin 2000, on comptait 97 projets actifs consacrés entièrement à l'environnement, pour un montant global de 5 milliards de dollars, soit 3,4% du portefeuille de la Banque. On doit y ajouter les nombreux projets sectoriels (développement rural, forêt, transport, etc) possédant des composantes relatives à l'environnement, pour un montant de l'ordre de 10 milliards de dollars. Au total, le portefeuille des projets de la Banque dans le domaine de l'environnement s'élève à 15 milliards de dollars, soit 10% du portefeuille total.

Dans le cadre de sa nouvelle stratégie, la Banque propose à ses actionnaires de considérer que l'environnement n'est pas seulement un secteur d'intervention parmi d'autres mais qu'il devrait plutôt être un thème transversal de l'action de la Banque. Ceci permettrait de s'assurer que l'environnement soit davantage présent dans les projets ne relevant pas directement du secteur environnement, comme, par exemple, dans les prêts d'ajustement.

✦ *Au-delà des frontières, la Banque mondiale apporte sa contribution à la sauvegarde de l'environnement dans sa dimension de bien public international.*

Les Gouverneurs de la Banque mondiale ont confirmé, lors des réunions du Comité du Développement de Prague –septembre 2000- et Washington –avril 2001- qu'ils considéraient l'environnement comme l'un des cinq biens publics internationaux auxquels l'institution est autorisée à consacrer des ressources.

De fait, ceci devrait permettre à la Banque d'aller au delà des actions qu'elle entreprend déjà depuis une dizaine d'années. La Banque apporte sa contribution intellectuelle au débat sur les enjeux environnementaux, objets des grandes conventions internationales. Elle y sensibilise les pays en développement avec lesquels elle travaille. Enfin, elle est agence d'exécution du protocole de Montréal et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Elle sera donc en mesure d'aller au delà, en s'appuyant notamment sur les mécanismes dont elle est, par ailleurs, gestionnaires. S'agissant du protocole de Montréal, la Banque a mis en oeuvre, depuis 1991, 480 projets dans 20 pays pour un montant de 380 millions de dollars afin d'aider les entreprises à réduire leurs émissions de CFC. Elle collabore aujourd'hui particulièrement avec la Chine, l'Inde et la Russie. A ce jour, la Banque a atteint 80% des objectifs qui lui étaient assignés en termes de réduction des émissions de substances dangereuses pour l'ozone. S'agissant du FEM, la Banque pourra développer le co-financement de ces projets par des ressources additionnelles apportées par la Banque elle même, qui s'élèvent déjà à 20% en moyenne.

#### ⇒ **La position de la France**

S'agissant des normes environnementales auxquelles sont soumis les projets de la Banque (« *safeguard policies* »), la France a soutenu les mesures prises au sein de l'institution pour en améliorer le respect : clarification des normes tout en maintenant le niveau d'exigence ; formation des personnels chargés de leur application ; renforcement du dispositif de contrôle interne ; identification des responsables. Dans les cas où la méconnaissance de ces normes a justifié la saisine du panel d'inspection (Chine,

Kenya), nous avons soutenu les propositions d'action formulées par cet organe de contrôle indépendant.

S'agissant du portefeuille d'activités de la Banque, l'administrateur pour la France veille, au sein du Conseil d'administration, à ce que les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les stratégies d'assistance aux pays (SAP) intègrent bien la préoccupation environnementale. De même il soutiendra les efforts de la direction pour faire de l'environnement non pas seulement un secteur mais un thème transversal à prendre en compte par les différentes équipes opérationnelles.

Enfin la France, au Comité du développement, s'est prononcé en faveur de la sélection de l'environnement parmi les cinq biens publics internationaux auxquels la Banque est autorisée à consacrer des ressources.

La France soutiendra la nouvelle stratégie de la Banque en matière d'environnement, qui répond aux préoccupations ci-dessus, et s'articule bien avec les recommandations du rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 en matière de lutte contre la pauvreté.

La France veille à ce que les engagements de l'institution en la matière soient respectées, car la Banque, par les prérogatives qui lui sont ainsi conférées et les moyens dont ses actionnaires lui permettent de disposer, porte aujourd'hui une responsabilité centrale dans le caractère durable du développement que les pays du Sud cherchent à atteindre. Une grande exigence doit donc être de mise à l'égard de l'institution.

*"Nos stratégies doivent enfin, au XXIe siècle, s'inscrire dans une perspective de développement durable, l'environnement étant désormais reconnu comme un véritable patrimoine mondial. Nous rejetons à cet égard la myopie et l'unilatéralisme avec lesquels je crains que la nouvelle administration américaine ne se soit saisie de ce dossier. L'économie, la technologie doivent être mises au service des générations futures plutôt que de se développer au mépris du respect de l'atmosphère, des écosystèmes et de la biodiversité. Je suis à cet égard un militant de l'écodéveloppement. C'est pourquoi nous soutiendrons, au sein de l'Union européenne, la poursuite du processus de Kyoto."*

*(Discours de M. Laurent FABIUS à la réunion des Ministres des Finances de la Zone Franc, Abidjan - 25 avril 2001)*

➤ La politique de l'eau

### **La Banque mondiale et le rapport de la Commission mondiale sur les barrages (CMB).**

*Qu'est-ce que la Commission mondiale sur les barrages ?*

- *La controverse sur les grands barrages.*

*Les grands barrages ont apporté d'importantes contributions au développement de nombreux pays (énergie, irrigation, approvisionnement en eau, protection contre les inondations). En même temps, ils provoquent la submersion de larges superficies en amont et modifient le débit des cours d'eau en aval avec un impact sur l'environnement et les populations locales. Cela a entraîné une controverse entre ceux qui demandent que la Banque ne financent plus de barrages, et ceux qui estiment que la Banque n'investit pas assez dans ce domaine.*

- *La commission mondiale sur les barrages.*

*Créée en 1998, la CMB comptait 12 membres représentant les différents intérêts en jeu. Elle était présidée par le Pr Kader Asmal, alors ministre de l'eau de la République Sud-africaine. Son mandat était d'évaluer le rôle des grands barrages dans le développement, d'apprécier les solutions alternatives et de*

proposer des critères de décision pour les futurs barrages. Elle a été dissoute, comme prévu, après la remise de son rapport le 16 novembre 2000.

### **En quoi la Banque mondiale est-elle concernée ?**

La Banque mondiale est, avec l'IUCN, à l'origine de la création de la CMB. Elle a contribué à son financement à hauteur de 1,1 MUSD tout en respectant son indépendance.

Cependant, la Banque mondiale n'est plus très engagée aujourd'hui dans le financement de barrages. Entre 1970 et 1985, elle a participé au financement de 3% des nouveaux barrages dans le monde ; cette proportion était de 2% entre 1985 et 1995 ; elle est tombée à 0,6% aujourd'hui. Au regard de son portefeuille de projets vivants, 1,3%, soit 1,5 MdsUSD, portent sur la réhabilitation ou la sécurité des barrages, et seulement 0,9%, soit 1 MdUSD, sur la construction de nouveaux barrages. Cela représente 5% des projets hydrauliques de la Banque.

### **Quelle est l'appréciation de la Banque mondiale sur le rapport de la CMB ?**

Le rapport de la CMB est disponible sur le site internet de la commission ([www.dams.org](http://www.dams.org)).

Ses recommandations comprennent :

- un ensemble de cinq impératifs essentiels qui devraient présider à toute prise de décision en matière de barrages à l'avenir : équité, viabilité, efficacité, prise de décision participative et responsabilité ;

- une approche basée sur l'évaluation des droits et des risques afin d'identifier les acteurs à associer aux décisions ;

- sept principes d'action : obtenir l'accord des populations ; évaluation des différentes options ; priorité à la réhabilitation des barrages existants ; préservation des cours d'eau et des moyens de subsistance ; reconnaissance des droits et partage des avantages ; respect des normes ; partage des cours d'eau pour la paix, le développement et la sécurité ;

- un ensemble de 26 lignes directrices pour apprécier les projets de barrages, à cinq étapes du processus de décision.

La Banque mondiale a accueilli favorablement le rapport de la CMB qu'elle entend utiliser à l'avenir comme un document de référence dans l'instruction de ses projets de barrages. Elle partage entièrement les recommandations relatives aux impératifs essentiels, à l'approche droits/risques, et aux principes d'action. En revanche, elle estime que les 26 critères ne sont pas systématiquement applicables dans tous les cas et que leur imposition, tels quels, à l'instruction de tout projet se traduirait par l'arrêt des activités de la Banque dans le domaine des barrages. Aussi redoute-t-elle que le rapport soit mal interprété, considéré comme normatif et utilisé pour systématiquement critiquer, voire empêcher, tout projet qui ne satisferait pas exhaustivement la liste des critères proposés.

La comparaison des 26 critères avec les normes que la Banque s'impose dans l'instruction de ses projets (« safeguard policies ») fait apparaître :

- qu'une bonne partie d'entre eux sont d'ores et déjà satisfaits par la Banque, notamment pour ce qui concerne les études d'impact sur l'environnement, la protection des habitats naturels, la préservation du patrimoine culturel, et la sécurité des barrages, domaine dans lequel la Banque s'avère plus exigeante que la CMB ;

- que certaines garanties recommandées par la CMB sont supérieures à celles requises aujourd'hui par la Banque, mais celle-ci pourrait progressivement les adopter ;

- qu'il existe en revanche des différences substantielles en ce qui concerne les « déplacements de populations » et la protection des « peuples autochtones ». En particulier, le concept de libre consentement, préalable et informé, peut en effet être interprété comme un droit de veto accordé aux populations locales, droit de veto qui ne paraît pas acceptable aux pays emprunteurs et à la Banque mondiale.

### ***Quelles sont les réactions des autres parties prenantes ?***

*Certaines ONG ont demandé à ce que la Banque mondiale applique l'intégralité des recommandations de la CMB, fasse évaluer au regard de ces critères l'ensemble de ses projets de barrages en cours ou prévus, accorde des réparations aux communautés qui auraient subi un préjudice, et décide un moratoire sur le financement de nouveaux barrages tant que les recommandations de la CMB n'auront pas été adoptées.*

*Les industriels du secteur ( International Hydropower Association) déplorent le ton du rapport de la CMB auquel ils reprochent de faire une présentation négative et manichéenne des grands barrages, en minimisant leur rôle pour le développement. Selon eux, si les critères de décision de la CMB étaient obligatoires, la réalisation de bons projets deviendrait impossible.*

*Les pays emprunteurs estiment que les barrages jouent un rôle essentiel pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté. Ils partagent les préoccupations de la CMB et approuvent les principes d'action dégagés par elle. En revanche, ils estiment inacceptables certains des 26 critères. Leur reprise par les agences de financement et notamment par la Banque mondiale empêcherait la réalisation de certains projets bénéfiques pour la majorité de la population. En outre, cela aggraverait la conditionnalité des interventions de la Banque.*

### ***Que va faire la Banque mondiale à la lumière du rapport de la CMB ?***

*La Banque utilisera le rapport comme un document de référence dans l'instruction des projets de barrage.*

*La Banque continuera de financer les barrages dès lors que ces investissements s'avèreront pertinents d'un point de vue économique, environnemental et social.*

*La Banque aidera les pays emprunteurs à apprécier les différentes options et financera l'investissement jugé le plus adéquat en fonction de cette analyse comparée.*

*La Banque examinera les projets au regard des principes d'action et des 26 critères de la CMB, au cas par cas, en s'en inspirant au maximum mais sans se considérer liée.*

*La Banque appliquera rigoureusement ses propres normes (« safeguard policies »), aux projets de barrages comme aux autres.*

*La Banque tiendra compte du rapport de la CMB au cours de l'élaboration de sa stratégie sectorielle en matière de gestion des ressources en eau, qui sera soumise au Conseil d'administration dans le courant de l'année budgétaire 2001/2002.*

### **⇒ Position de la France**

La France estime raisonnable la position adoptée par la Banque mondiale, consistant en une démarche sélective, pragmatique et progressive dans la mise en œuvre des conclusions de la CMB, tout en continuant d'appliquer rigoureusement ses propres normes (« safeguard policies »).

Au demeurant, les ex-membres de la CMB ont, ces derniers mois, clarifié la portée de leurs recommandations : ce sont des lignes directrices et non pas des règles ; il convient si nécessaire de les adapter et non pas nécessairement de les adopter telles quelles et en toute circonstance.

## • **Le rôle du secteur privé**

### ➤ Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Le développement de la société numérique est désormais intégré parmi les principales activités du Groupe de la Banque Mondiale. Cette stratégie, qui vise à éviter qu'un "fossé numérique" (cf. infra.) ne se superpose aux inégalités de développement déjà existantes entre pays du nord et pays du sud, se traduit notamment :

- par l'appui à la création de nouvelles entreprises dans les pays en développement (la Société Financière Internationale est un acteur particulièrement actif dans ce domaine) ;
- par le renforcement du cadre réglementaire et des institutions permettant de créer un cadre favorable au développement du secteur privé ;
- par l'utilisation des NTIC pour améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, notamment dans l'éducation ;
- par l'utilisation des NTIC pour améliorer la diffusion des connaissances en matière de développement ainsi que le processus consultatif associé à la définition des politiques de développement.

### ⇒ **La position de la France**

La France souhaite que la Banque poursuive une activité soutenue dans ce secteur, notamment en y étant incitative à l'attrait de nouveaux projets, d'innovations et de capitaux privés. Par exemple, le rôle de la Banque peut être de contribuer à rationaliser l'environnement réglementaire des secteurs économiques concernés et de développer des services publics performants.

La place des NTIC parmi les priorités d'affectation des moyens financiers de l'aide au développement doit être analysée dans des conditions différentes suivant qu'il s'agit d'un grand pays émergent (exemple du Brésil) ou d'un pays où d'autres services de base (accès à l'électricité, lignes téléphoniques) ne sont encore que peu disponibles. La France plaide donc pour la prise en compte du niveau de développement du pays bénéficiaire en préalable à la définition des contributions de la Banque dans ces secteurs. Par exemple, il est nécessaire de veiller à une bonne additionnalité des financements de la Banque Mondiale par rapport aux investissements privés soit établie, en particulier dans le domaine de la création d'entreprises dans les grands pays émergents.

Enfin, l'utilisation des NTIC pour améliorer la gestion de l'information disponible en matière de développement (projets "*Global Development Gateway*" puis "*Digital Alliance*", cf. encadré) fait l'objet d'une attention particulière de notre part, afin que ce projet - très coûteux - réponde effectivement aux attentes des populations et de la société civile, aux impératifs de "sélectivité" de l'institution multilatérale et à l'utilisation optimale des ressources du développement demandée par ses actionnaires.

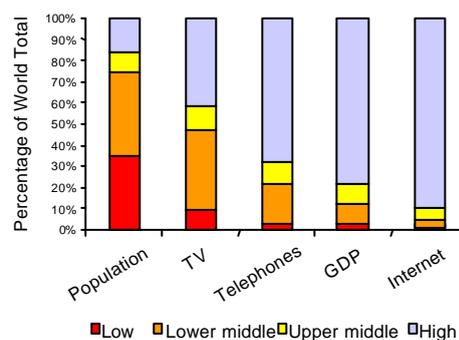
### □ **Le fossé numérique :**

Le « fossé numérique » est un nouveau défi que la Banque doit intégrer dans ses politiques de développement. Aux différences économiques et sociales qui se creusent entre pays du Nord et pays du Sud risque de se superposer cette nouvelle source d'inégalités qui comprend non

seulement l'accès aux nouvelles technologies, mais aussi le développement de la société de l'information dans son ensemble.

<b>l'initiative "Digital Alliance"</b>
<p><b>Stratégie proposée :</b> La Banque Mondiale propose de mettre en œuvre une stratégie associant l'ensemble des acteurs (publics, privés et société civile) organisée autour des 4 axes suivants :</p> <p>développer <u>l'environnement économique et réglementaire</u></p> <p>renforcer les <u>infrastructures</u> de télécommunication (connectivité et accès)</p> <p>proposer un accès équitable à la formation et à l'éducation afin de renforcer le <u>capital humain</u></p> <p>encourager la participation des pays au renforcement des "<u>centres de savoir</u>"</p>
<p>La "digital alliance" aurait alors les missions suivantes :</p> <p>favoriser l'échange d'informations et d'expériences</p> <p>organiser le "fundraising"</p>
<p>créer un forum sur l'expertise technique et les politiques</p> <p>Pratiquement, l'objectif principal est de rassembler des financements publics et privés pour financer des projets innovants d'application des NTIC dans les secteurs suivants : santé, éducation, gestion du savoir, environnement, genre, gouvernance, connectivité, résolution des conflits.</p> <p><b>Gouvernance :</b> Un Conseil d'Administration rassemblant les principaux donateurs, des représentants de la société civile et des organisations internationales (UNDP, UNESCO, BM, FMI, UE) serait constitué. Il se réunirait 2 fois par an pour approuver la stratégie d'intervention et le plan de travail. En marge de ses réunions, des manifestations d'échanges d'expériences seraient organisées.</p> <p><b>Financement :</b> La contribution moyenne serait de 5 M USD pendant 3 ans. La Banque espère rassembler ainsi 50 M USD par an à partir de la deuxième année.</p> <p><b>Calendrier :</b> L'objectif serait d'avoir une structure opérationnelle à partir du 01.07.2001.</p>

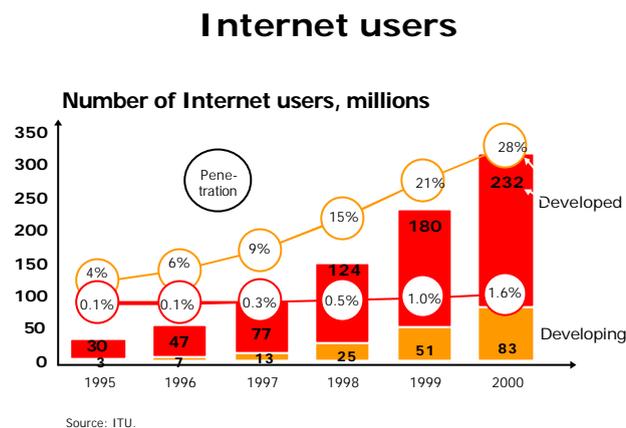
Au fossé numérique "entre les pays", il faut d'ailleurs ajouter un fossé numérique à l'intérieur des pays, entre classes sociales ou entre grandes métropoles et zones rurales. L'opportunité de la révolution numérique ne doit pas se transformer en un facteur supplémentaire d'accroissement des inégalités. Cette préoccupation ne se pose d'ailleurs pas seulement dans les pays en développement.



**Graphique : le "fossé numérique" (source : groupe de travail "GEANT").**

La nécessité de prendre en compte le fossé numérique dans le monde en développement ne doit pas faire oublier que cette priorité ne se pose pas dans les mêmes termes suivant les pays. Des pays émergents tels que le Brésil ou l'Afrique du Sud ont pu mettre en œuvre des politiques volontaristes ambitieuses pour développer l'économie numérique. Les IFIs et particulièrement la Banque Mondiale, peuvent accompagner ces programmes et jouer un véritable rôle de catalyseur. Pour d'autres pays, plus pauvres, il nous faut d'abord veiller à ce que la majorité des habitants de ces pays aient accès à l'électricité, avant d'avoir accès à Internet.

**Graphique : nombre d'utilisateurs d'Internet (source : UIT).**



Il est cependant plus efficace que le premier rôle dans ce domaine soit assumé par les acteurs économiques privés. Les IFIs et l'ensemble des acteurs du développement – ont surtout un rôle d'encouragement de l'initiative privée, par des incitations adaptées et par la mise en place d'un environnement réglementaire approprié.

Les nouvelles technologies peuvent, aussi, être un instrument de réduction de la pauvreté, notamment au travers de leurs applications dans les secteurs publics. Dans des conditions déterminées, notamment en veillant à ne pas compromettre par là le tissu social et les acquis, il peut être intéressant d'avoir recours à ces technologies dans les secteurs éducatifs.

#### □ Le groupe de travail "GEANT" du G8 :

Lors du sommet d'Okinawa et sur proposition japonaise, les chefs d'Etats du G8 ont décidé de créer un groupe de travail baptisé "DOT.Force" ("GEANT" en français pour "Groupe d'Experts pour l'Accès aux Nouvelles Technologies"), chargé de dresser un état des lieux et de formuler des recommandations sur "le fossé numérique" entre pays du Nord et pays du Sud.

Ce groupe rassemble 3 représentants pour chaque pays du G8 (représentant respectivement le gouvernement, le secteur privé et la société civile) ainsi que des représentants de 9 pays en développement (Chine, Inde, Indonésie, Bolivie, Brésil, Afrique du Sud, Sénégal, Tanzanie, Egypte) et des principales organisations internationales intéressées. Un secrétariat conjoint Banque Mondiale / PNUD, dirigé par un ressortissant français, M. Bruno LANVIN, a également été constitué.

Après une première réunion officielle d'installation à Tokyo fin novembre 2000 et diverses rencontres informelles (Berlin, Dubaï, Davos, Le Caire), deux autres réunion

formelles (Le Cap puis Sienna) ont permis de définir quelques priorités susceptibles de rallier l'assentiment de l'ensemble des participants. Ces priorités, résumées dans un plan d'actions baptisé "Plan d'Action de Gênes", seront examinées par les chefs d'Etats du G8 à l'occasion du sommet 2001. Une contribution française résultant d'une concertation interministérielle entre le MINEFI (Trésor, DiGITIP, DREE) et le MAE a été officiellement présentée dès la deuxième réunion du GEANT.

## Quelques positions françaises sur le fossé numérique

(présentées à Dubai le 16 janvier 2001)

### L'accès, un facteur essentiel, des facettes multiples :

Fournir un accès est la clé de toutes les stratégies de développement de l'internet, et particulièrement lorsqu'il s'agit de combler le fossé numérique. L'accès peut être développé en quantité (c'est-à-dire en proportion de la population ayant accès à l'internet), en qualité (c'est-à-dire en qualité de service, en bande passante) et également voir son prix réduit. Pour réussir un programme d'amélioration des accès, il faut garder l'équilibre entre ces trois aspects : l'accès doit être tout à la fois largement disponible, de qualité prévisible et à un niveau de prix abordable pour la majorité de la population. Cela requiert des réglages fins ; en effet, les questions d'accès peuvent être abordées à plusieurs niveaux, du plus global (les satellites) au plus local (boucle locale radio, raccordements en cuivre, etc.). En outre, elles ont un fort impact sur la compétitivité des régions. Pour atteindre ces objectifs, la déréglementation est la première condition, car elle seule permet de déplacer l'équilibre ; mais laisser libre cours aux forces du marché ne suffira pas pour atteindre rapidement cet équilibre. Cela pourra également créer des déconvenues dans la population, car les forces du marché peuvent parcourir un long chemin avant l'optimum social. De ce fait, les politiques publiques sont essentielles pour que les objectifs des programmes d'accès soient atteints plus vite et plus sûrement.

### Nombre de points d'accès :

La diffusion du téléphone indique que la marche vers un accès généralisé à l'internet peut être accélérée grâce à l'implantation de lieux publics d'accès à l'internet. L'ouverture de sites, dans chaque département ou simplement à une heure (ou un jour) de route de tout point du territoire, peut être favorisée grâce à une réglementation adaptée. Le concept de service universel est également très utile pour équilibrer les politiques d'équipement dans les régions. Définir une cible en matière de couverture du territoire ou un plafond tarifaire ("price cap") donne un cadre aussi bien lors de la phase finale d'équipement (comme aujourd'hui pour le téléphone en Europe) qu'au début de la période de transition ; en effet, cela permet d'aboutir à un accord sur les devoirs de l'opérateur historique. Pour les PME, des programmes légers et ciblés favorisant la diffusion de l'internet pour permettre l'amélioration des pratiques concourent à créer le besoin d'internet. Ces programmes créent un effet de levier, qui améliore l'utilisation de ces technologies au cœur de l'outil industriel. Enfin, dans toute stratégie de développement de l'accès, l'accent ne doit plus être mis exclusivement sur les PC, qui ne sont plus qu'un type de terminal parmi d'autres. Dans les nouvelles stratégies, la promotion des « non-PC » (par exemple les téléphones mobiles ou les boîtiers pour téléviseurs) doit être intégrée dès le début. Cela est particulièrement opportun pour les applications de commerce électronique. Les technologies dans fil (satellite, téléphonie mobile, UMTS, boucle locale radio) peuvent tirer profit d'une telle situation, et ainsi concourir à la baisse des prix, du fait de leurs coûts très favorables.

### Qualité de l'accès :

Pour accélérer l'amélioration de la qualité des accès, la réglementation doit toujours rester neutre par rapport à la technologie, afin de permettre une concurrence entre les techniques. Ce principe a été largement suivi dans la réglementation française. Dans un tel contexte, les politiques publiques d'aide à la R & D peuvent se déployer en parallèle, pour stimuler une concurrence constructive, fondée sur la technologie. Les communications permanentes sont le futur commun aux technologies de l'accès. Elles peuvent être réalisées avec ou sans fil, comme le montrent l'ADSL ou l'UMTS. La réglementation doit faire en sorte que ces communications permanentes soient possibles, et que leur coût reste raisonnable pour les usagers. Enfin, le large bande présente un risque accru de fossé numérique, puisque ces technologies sont aujourd'hui principalement urbaines et restent onéreuses. Pour limiter ce risque, les politiques publiques sont plus que jamais nécessaires dans ce contexte : équilibre entre les territoires ou raccordement des zones rurales ou difficiles d'accès doivent en particulier faire l'objet d'études préalables.

### Prix de l'accès :

*Un niveau de prix abordable est le résultat de la rencontre harmonieuse des politiques publiques et des forces du marché. Pour les zones urbaines, il importe de créer une concurrence technologique durable (par exemple à travers le dégroupage, la boucle locale radio ou l'accès par câble) afin que les prix demeurent bas ; pour les zones rurales ou difficiles à desservir, les politiques publiques doivent rendre le développement de l'accès attractif pour les opérateurs entrants. Les divers moyens utilisés pour étendre la couverture GSM en Europe, par exemple, peuvent être retenus pour étendre d'autres types d'accès. Dans les pays émergents, le besoin d'alignement avec ces politiques publiques peut être étendu au niveau international, lorsque des solutions globales existent. C'est ainsi que le nouveau statut des consortia internationaux de gestion des satellites (Intelsat, Inmarsat, Eutelsat) devrait inclure un devoir de connectivité globale pour couvrir ce besoin.*

### ➤ Le soutien aux investissements privés

Les investissements privés ont connu un essor très important dans le monde en développement au cours de la dernière décennie. Parce qu'ils contribuent à la croissance économique des pays du sud, ils constituent un facteur essentiel de développement.

Les institutions de *Bretton Woods* ont un rôle majeur à jouer pour catalyser le développement des investissements privés dans le monde en développement. Elles peuvent notamment atteindre cet objectif au moyen d'une combinaison des actions suivantes, adaptée à la situation propre à chaque pays :

- améliorer l'environnement réglementaire afin de mettre en place les conditions nécessaires au développement de l'initiative privée. Ceci est particulièrement nécessaire dans le secteur financier, en s'appuyant sur les normes internationales en vigueur ("*codes and standards*") ;
- attirer les investissements étrangers en réduisant le risque associé à ces opérations ; telle est la mission première de la Société Financière Internationale (SFI) et de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) ;
- renforcer les intermédiaires financiers locaux (mécanismes de micro-finance notamment) afin de mobiliser l'épargne locale, particulièrement pour accompagner la création et le développement de Petites et Moyennes Entreprises ;
- accompagner directement la création d'entreprise lorsque le degré d'exemplarité le justifie ; toutefois, ce type d'intervention demeure, en proportion des investissements effectués, notamment dans les pays émergents, exceptionnel, le groupe de la Banque Mondiale n'ayant ni la capacité ni la vocation de gérer une multitude de petits projets ni à ses substituer aux acteurs économiques là où cela n'est pas nécessaire.

### ⇒ **La position de la France :**

La France soutient cette stratégie, particulièrement en Afrique , en soulignant la nécessité de créer les conditions favorables à l'initiative locale, et au développement de l'entreprenariat, particulièrement parmi les populations les plus pauvres. Cette dernière préoccupation est essentielle afin de rééquilibrer les flux d'investissements privés dans le monde en développement, lesquels restent aujourd'hui très concentrés sur quelques pays. Pour ce faire, il convient notamment que la Banque Mondiale préserve la variété de ses instruments, prêts d'ajustement, à même d'accompagner les réformes structurelles et sectorielles concernant l'environnement des entreprises, mais aussi les prêts d'investissement qui concernent des projets concrets de développement.

*"Le groupe de la Banque Mondiale doit intégrer davantage l'Afrique dans ses priorités : respecter l'engagement pris d'y consacrer la moitié des ressources de l'AID, intensifier l'action des "catalyseurs de l'investissement privé" que sont la SFI et l'AMGI, y consacrer suffisamment de ressources internes, après plusieurs années de diminution des budgets. Compte tenu des réalités économiques, en particulier en Afrique, ces interventions doivent plus souvent encore se situer au plus près du terrain, en aidant à faire naître ou prospérer de nombreux projets de petite taille. Les retombées que l'on peut en attendre, par diffusion dans l'ensemble du tissu local, sont dans bien des cas supérieures à l'impact concentré qui est associé aux très grands projets industriels. La multiplication des petits projets est aussi le moyen d'animer la vie locale, de stimuler la société civile et de rendre la démocratie, condition du développement, plus vivante."*

*(Discours de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)*

## 1.2.2 Instruments et coopérations

Le détail de l'activité de la Banque s'appuie sur des politiques précises en matière d'instruments d'interventions, qui ont une portée considérable en matière d'impact sur le développement des prêts de la Banque et sont en réexamen à la suite de l'initiative PPTTE d'une part, des crises des pays émergents et des lacunes qu'elles ont révélé d'autre part. La Banque Mondiale travaille également en étroite coopération avec les autres partenaires du développement, en particulier ses actionnaires et leurs agences bilatérales.

### • Instruments

#### ➤ La tarification des interventions

Le débat sur la tarification des interventions des Banques Multilatérales de Développement fait partie intégrante d'une discussion plus vaste, initiée par les pays du G7, sur les réformes nécessaires pour ces institutions multilatérales (cf. encadré).

Il s'agit de répondre à deux questions distinctes :

- **Y-a-t-il aujourd'hui une raison pour augmenter de façon généralisée la tarification des interventions de la Banque Mondiale dans les pays à revenu intermédiaire ?**

Deux raisons pourraient légitimer une telle augmentation :

- une fragilité financière de la Banque, qui se traduirait notamment par une diminution durable de ses résultats et risquerait, à terme, de compromettre sa capacité à apporter des financements peu coûteux aux pays en développement emprunteurs ;
- un choix de remonter le tarif des prêts pour inciter les emprunteurs, en particulier les pays à revenus intermédiaires les plus avancés, à davantage se tourner vers les marchés de capitaux.

#### ⇒ **La position de la France**

L'examen de la tarification, qui sera présenté au Conseil d'Administration au second semestre 2001, devra examiner la première raison au vu de la solvabilité à long terme de la Banque en tant qu'institution financière.

La deuxième raison est plus sujette à débat, comme l'a rappelé Laurent FABIUS à a réunion des Ministres des Finances du G7 à Palerme le 17 février 2001.

- ❑ **Est-il plus efficace, en matière de développement, de moduler le tarif des interventions en fonction de la nature du projet ?**

Une telle éventualité consisterait, sans provoquer un relèvement global des conditions des prêts accordés par la Banque Mondiale, à faire varier le prix des interventions de la Banque en fonction de la nature du projet et notamment de son impact en termes de lutte contre la pauvreté.

#### ⇒ **La position de la France**

Cette hypothèse est fortement défendue par la France, qui demande des conditions plus favorables pour les prêts dans les secteurs sociaux. Les Etats-Unis demandent que cette modulation soit utilisée afin d'accorder des conditions moins favorables pour les prêts programmatiques (cf. ci-dessous), hypothèse à laquelle le Royaume-Uni reste opposé. A noter qu'une autre hypothèse de modulation de la tarification est actuellement expérimentée à la Banque Asiatique de Développement. Elle consisterait à moduler la tarification en fonction de la proportion des bénéficiaires directs d'un projet, vivant en dessous du seuil de pauvreté. La France reste prudente vis-à-vis de cette deuxième solution car elle pose des difficultés pratiques importantes de mise en œuvre.

Lors de leur réunion en marge des Assemblées de Printemps à Washington en avril dernier et en présence du Président de la Banque Mondiale, le Ministre des Finances italien, au nom de ses collègues du G7, a demandé à la Banque Mondiale qu'une revue complète soit effectuée à propos de la tarification des interventions des BMDs. Une fois effectuée, un débat plus précis sur la modulation des prêts pourra être engagé.

### **la réforme des Banques Multilatérales de Développement.**

*Lors de leur réunion de Prague en septembre 2000, les Ministres des Finances du G7 ont décidé d'engager un processus de réforme des Banques Multilatérales de Développement (BMDs), en lien avec l'ensemble des partenaires concernés*

#### **Extrait du Communiqué des Ministres des Finances du G-7, Prague, 23 septembre 2000**

*"Nous réaffirmons notre engagement en faveur de la réforme des Banques Multilatérales de Développement (BMD), dont l'objectif est d'aider les pays à réduire la pauvreté, et nous nous félicitons des progrès substantiels réalisés en matière de transposition de ces priorités communes dans leurs politiques et leurs pratiques opérationnelles. Le défi consiste à confirmer ces progrès et à traduire les principes de bonne gouvernance, de sélectivité et de responsabilité, l'importance de l'appropriation des programmes par les pays et de leur participation par des actions concrètes, susceptibles d'avoir un impact sensible sur le développement. Nous appelons les BMD :*

*"à mettre davantage l'accent sur la sélectivité et les résultats de leur assistance" : une sélectivité accrue des BMDs est indispensable pour renforcer leur efficacité et optimiser l'utilisation de leurs ressources tant humaines que budgétaires et financières. Elle doit tenir compte des avantages comparatifs respectifs des institutions.*

*"à établir des cadres axés sur les performances et contenant des indicateurs de référence afin d'obtenir des résultats clairs, contrôlables et durables, en termes de développement" : ce thème fait référence à une politique mise en œuvre par la Banque Mondiale depuis quelques années dans le cadre de son guichet concessionnel, l'AID. Elle consiste à accorder davantage d'aide financière aux pays où celle-ci est susceptible d'avoir l'impact le plus important (à cet effet, la performance de chaque pays est évaluée quantitativement au moyen d'un index).*

*"à fournir durablement un niveau élevé de soutien pour des investissements ciblés dans des domaines essentiels tels que les services de santé de base, l'éducation, l'eau potable et le développement rural" : cette volonté fait référence au recentrage des BMDs sur la réduction de la pauvreté, à l'élaboration des*

*Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (CSRP) dans le cadre de l'initiative PPTE, et à des récents débats au Conseil d'Administration de la Banque Mondiale sur la définition de sa stratégie dans les secteurs sociaux.*

*"à soumettre des propositions sur la manière dont elles peuvent développer leurs activités dans le domaine de la fourniture de Biens Publics Internationaux" : ce sujet était l'un des points majeurs du Comité du Développement de Prague en septembre 2000. Si l'implication des BMD en faveur de la lutte contre le SIDA ou contre le blanchiment d'argent (qui comptent parmi les BPI) a été quasi unanimement approuvée, des questions restent posées sur la définition exacte des BPI (afin de préserver la sélectivité des interventions de la Banque dans ce domaine) et sur les mécanismes permettant de les financer.*

*"à mettre en œuvre un examen complet des conditions de tarification de leurs prêts qui devrait comporter des options crédibles pour un impact renforcé sur le développement" : l'objet est de réexaminer la tarification des prêts (aujourd'hui uniforme pour les pays à revenu intermédiaire) afin de prendre en compte les priorités des BMD (projets ayant un fort impact sur la réduction de la pauvreté, performance institutionnelle du pays bénéficiaire, niveau de développement, ...).*

*"à présenter des propositions visant à renforcer leur gouvernance interne et, notamment, le respect des politiques de sauvegarde et de bonne gestion fiduciaire" : pour pouvoir être crédibles dans la promotion de la bonne gouvernance auprès des pays bénéficiaires de leurs financements, mais aussi de l'ensemble de leurs actionnaires, les BMDs se doivent d'être exemplaires dans la gestion de leurs interventions.*

*"à développer des protocoles d'accord entre la Banque mondiale et les BMD régionales, spécifiant des domaines de spécialisation et de collaboration" : Des progrès ont déjà été accomplis en ce sens, en particulier au travers d'accords de partenariat ou de protocoles d'accord entre la Banque Mondiale et certaines banques régionales. Les PRSP et le nouveau concept de Cadre de Développement Intégré (même si ce dernier manque encore de traduction opérationnelle) devraient permettre de renforcer progressivement la coopération entre MDBs mais aussi plus largement entre l'ensemble des partenaires multilatéraux et bilatéraux du développement.*

### ➤ L'évolution des instruments

#### □ **La reconstitution de l'AID : ouverture d'une fenêtre de dons**

L'AID est le guichet concessionnel du groupe de la banque mondiale, réservé aux pays les plus pauvres. Doté, dans sa dernière reconstitution de 20 MdUSD, ce fonds accorde jusqu'à présent exclusivement des prêts, très concessionnels puisque d'une durée de 40 ans, avec une période de grâce de 10 ans et un taux de 0,75 %. La maturité, très longue, des prêts accordés et l'augmentation progressive du volume d'activité ne permet pour l'instant pas à l'AID d'être un fonds auto-suffisant. Ainsi, il est alimenté majoritairement par les contributions des pays donateurs, mais aussi par une partie du résultat dégagé par l'activité de prêts non concessionnels de la BIRD (320 M USD en 2000), et seulement minoritairement (20% des décaissements en 2000) par les remboursements des pays bénéficiaires.

La mise en œuvre de l'initiative sur la dette est une avancée essentielle des politiques de développement dans la plupart des pays bénéficiaires de l'AID. En soulageant les pays les plus pauvres et les plus endettés de la majeure partie du fardeau de la dette, elle leur permet de consacrer ces mêmes ressources à des programmes sociaux identifiés dans les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté.

La Banque Mondiale propose aujourd'hui aux donateurs de préserver cet acquis fondamental et de ne pas reconstituer un endettement insoutenable, (fût-il à long terme et taux bas) qui conduirait ces pays à une nouvelle crise de la dette.

Les bailleurs de fonds multilatéraux ont une lourde responsabilité à cet égard car l'essentiel des ressources financière d'Aide Publique au Développement qui seront accordées sous forme de prêts à ces pays le seront par ces institutions. En effet, la quasi totalité des

baillleurs de fonds bilatéraux interviennent désormais sous forme de dons dans ces mêmes pays.

#### ⇒ La position de la France

La France plaide donc pour ce qu'une partie - clairement définie et encadrée - des interventions concessionnelles des bailleurs multilatéraux (banques multilatérales de développement notamment) puisse être réalisée sous forme de dons. Ainsi, afin de ne pas épuiser les ressources de ces institutions et de ne pas remettre en cause leur rôle principal de "banquiers du développement", ces dons devraient être réservés aux pays PPTE et à certains projets, peu rentables intrinsèquement, mais à fort impact en matière de lutte contre la pauvreté (tels que la lutte contre le SIDA ou certains programmes sociaux).

*"Je souhaite ajouter une proposition consistant à recourir, de manière partielle et bien encadrée, à des dons pour prolonger les acquis de l'initiative PPTE. En ramenant le niveau d'endettement des pays les plus pauvres à un niveau soutenable, PPTE est une initiative majeure qui tire les leçons du passé et redonne leur chance aux pays concernés... à condition toutefois de ne pas les pousser immédiatement à reconstituer cet endettement. Les institutions multilatérales sont les premiers prêteurs des pays PPTE : elles doivent veiller à préserver un niveau d'endettement soutenable tout en continuant à accompagner les efforts de réduction de la pauvreté en fonction de la performance institutionnelle des pays. Cet objectif pourrait être compromis si la Banque Mondiale ne pouvait intervenir que sous forme de prêts, même à des conditions très favorables. Il paraît donc souhaitable que les BMDs puissent en complément de leurs opérations habituelles intervenir sous forme de dons dans les pays PPTE, en se restreignant à certaines catégories de projets (secteurs sociaux, lutte contre le SIDA), prioritaires pour réduire la pauvreté."*

*(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)*

Le nouveau cycle de reconstitution de l'AID-13 qui a débuté à Paris en février 2001 et devrait se conclure à la fin de l'année, est l'occasion pour la France de défendre cette hypothèse (cf. encadré), proposée par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à l'occasion du dernier Comité du Développement.

#### **Quelques éléments à propos du débat sur les dons à l'AID.**

*Le choix de l'instrument – prêt ou don – en matière d'aide tant bilatérale que multilatérale est probablement l'un des sujets les plus débattus parmi les experts du développement. Plusieurs arguments sont traditionnellement évoqués pour s'opposer à un passage partiel aux dons. Ils relèvent de considérations financières, d'une analyse du cycle de développement et du souci de responsabiliser le prêteur et l'emprunteur.*

*.Si l'on peut difficilement contester que donner coûte plus cher que prêter, force est de constater que ce constat de bon sens doit être fortement relativisé dans la sphère du développement. Pour la collectivité, le vrai coût d'un prêt intègre non seulement le coût actuariel d'immobilisation de la ressource (en l'espèce, 10 ans de grâce et 30 ans d'amortissement) mais aussi la sinistralité, c'est à dire la probabilité que le pays ne rembourse pas, soit qu'il soit en défaut, soit que la communauté financière internationale juge elle-même qu'elle lui a trop prêté, que sa dette est insoutenable et qu'il convient d'en annuler une partie (PPTE). De fait, un prêt de 100 francs aux conditions de l'AID coûte actuariellement environ 70 francs, avant même toute prise en compte de la sinistralité. L'AID étant gérée en trésorerie, ce coût actuariel est effectivement supporté par les Etats non seulement bien sûr au plan économique mais aussi au plan budgétaire, c'est à dire le niveau des contributions décaissées. S'il est difficile d'avoir une vision précise de la sinistralité des prêts AID, on peut l'approcher en rappelant le montant des arriérés dans les livres de l'AID et le coût estimé pour l'AID de l'effort PPTE. Au total, on peut estimer que 10% des prêts AID seront in fine convertis en dons au travers du processus d'annulation de dette. L'impact financier d'un volet limité de l'AID consacré aux dons doit naturellement être étudié en détail. Il convient toutefois de ne pas en surestimer l'importance, d'autant que la structure actuelle des prêts de l'AID est telle qu'un don ne prive la structure d'aucune ressource significative (à l'exception des 0,75 % de taux d'intérêt ou assimilé) pendant 10 ans.*

*Il est souvent défendu qu'un prêt responsabilise plus le pays emprunteur et l'institution d'aide au développement qu'un don. Avoir à rembourser les fonds empruntés devrait en effet, conduire à une meilleure sélection des investissements, lorsqu'il s'agit d'aide projet. L'institution prêteuse, qui devra financer d'éventuelles provisions ultérieures et les justifier devant ses actionnaires, fait aussi naturellement preuve d'une plus grande vigilance que si elle donne. Si ce raisonnement est incontestable lorsqu'il s'agit d'un projet d'investissement dégageant des flux de revenus futurs, sa portée est relative lorsqu'il s'agit de financements sectoriels ou de projets sociaux. Il n'est pas certain qu'un projet de construction d'un dispensaire en brousse soit mieux étudié au motif qu'il est financé par un prêt remboursé sur 40 ans par le budget global de l'Etat, dans la masse du service de la dette externe de ce pays ? Symétriquement, dans une telle situation, l'analyse de risque de l'institution prêteuse doit reposer exclusivement sur les perspectives macroéconomiques et budgétaires du pays concerné. Lorsque ces dernières sont sombres, l'institution devrait logiquement ne pas prêter, alors même qu'on lui demande de lutter contre la pauvreté dans ce pays. Ce paradoxe illustre à l'envie l'inadéquation de l'instrument de prêt dans ce cas de figure.*

*Quelques arguments de nature institutionnelle sont également invoqués. Sans le prêt, les institutions multilatérales de développement, qui bénéficient d'un effet de levier grâce au capital apporté par les actionnaires et à leur excellent rating financier, n'auraient plus d'avantage comparatif par rapport à d'autres institutions telles que celle des Nations Unies. Mais pourquoi l'existence d'un programme de dons à la banque mondiale, inséré dans un suivi macroéconomique et structurel, s'appuyant par ailleurs sur des programmes d'assistance technique et une stratégie pays, ne serait pas en adéquation avec la finalité et l'expertise de l'institution, dès lors, naturellement, que son ampleur resterait modérée.*

*Enfin, la question essentielle de la conditionnalité doit être évoquée. La définition – et la gestion ultérieure – de conditionnalités structurantes, appropriées par le pays, réalisables et coordonnées avec celles des autres bailleurs est un exercice difficile mais capital. Il doit être possible de l'appliquer aussi aux dons dès lors, naturellement, que les conditions s'appliquent au décaissement de l'aide. La question du choix de l'instrument paraît neutre à cet égard. De fait, la question la plus difficile à traiter est probablement celle de la définition d'un ensemble limité de pays et/ou projets éligibles aux dons AID si cette hypothèse devait être retenue. On comprend aisément qu'entre deux pays PPTTE tels que la Côte d'Ivoire et le Niger la différence de potentialités économiques plaide pour un traitement différent en termes d'instrument et qu'il est également difficile de définir in abstracto des catégories de projet à financer sur dons. L'alternative du traitement au cas par cas laisse quant à lui une marge de manœuvre très excessive à la banque mondiale et ouvre la porte à des débats interminables. C'est probablement cette question opératoire qui constitue l'une des plus grandes difficultés de la remise en cause, dans un sens plus concessionnel, comme d'ailleurs dans l'autre sens, de l'uniformité actuelle des conditions financières des interventions de l'AID.*

#### **□ La BIRD : utilisation des prêts programmatiques dans les pays à revenu intermédiaire**

Le principal point inscrit à l'ordre du jour du Comité du Développement du 30 avril 2001 traitait de la stratégie de la Banque Mondiale dans les pays à revenu intermédiaire. Le débat s'articulait autour des propositions d'une "Task Force" constituée au sein de l'institution à l'issue des réunions de Prague. Les points du débat portaient notamment sur le niveau des interventions de la Banque Mondiale qui peuvent se faire sous forme d'ajustement budgétaire avec un recours accru à un nouvel instrument - les "prêts programmatiques".

#### **▼ La situation**

Les 87 pays actuellement éligibles aux financements de la BIRD connaissent en effet un net accroissement des flux d'investissement privé, qui excèdent désormais largement les flux d'aide publique au développement. Dans ce contexte, la Banque Mondiale est parfois accusée de ne plus être compétitive (ses prêts sont liés à des conditionnalités contraignantes sans avoir un taux suffisamment avantageux), d'être sans effet significatif (car marginale par rapport aux flux des investissements privés) voire nuisible au développement des investissements privés (critique de la commission parlementaire américaine "Meltzer").

Les PRI représentent pourtant des enjeux importants en matière de réduction de la pauvreté : même si l'on ne prend pas en compte la Chine et l'Inde (qui pourtant appartiennent

sans ambiguïté à cette catégorie), ces pays regroupent 30% des personnes vivant avec moins de 1 USD par jour et 40% de ceux qui vivent avec moins de 2 USD par jour. Les récentes crises financières (Asie, Russie et plus récemment Argentine et Turquie) ont mis, de plus, en évidence la vulnérabilité des populations les plus pauvres lorsque de telles crises se produisent.

**Tableau : Flux d'investissements dans les pays à revenu intermédiaire  
(transferts nets en 1998, M USD)**

pays	créanciers publics		créanciers privés
	TOTAL	dont BIRD	
Argentine	623	1 678	12 699
Brésil	911	245	21 930
Chili	-87	-35	4 526
Colombie	107	-48	566
Liban	94	38	1 393
Mexique	-793	26	12 220
Maroc	-377	-8	469
Pologne	-487	-23	2 319
Russie	711	1 160	16 286
Ukraine	253	385	1 344
<b>Total 10 premiers pays</b>	<b>955</b>	<b>3 418</b>	<b>73 752</b>
<b>Total ensemble PRI (87 pays)</b>	<b>12 777</b>	<b>6 244</b>	<b>84 265</b>
<b>Total pays en développement</b>	<b>23 517</b>	<b>6 831</b>	<b>81 191</b>

**Tableau : Niveaux de pauvreté dans quelques pays à revenu intermédiaire.**

pays	personnes vivant avec moins d'1 dollar par jour		personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour	
	% population	nombre (millions)	% population	nombre (millions)
Brésil	5.1	8.6	17.4	29.2
Chili	4.2	0.6	20.3	3.0
Chine	18.5	231.2	53.7	671.1
Inde	44.2	440.9	86.2	859.8
Indonésie	15.2	31.5	66.1	136.8
Mexique	17.9	17.4	42.5	41.4
Pakistan	31	41.8	84.7	114.2
Russie	7.1	10.4	25.1	36.8
Thaïlande	2	1.2	28.2	17.4
Ukraine	2	1.0	23.7	11.8
<b>Total ensemble PRI</b>	<b>-</b>	<b>1 042</b>	<b>-</b>	<b>2 450</b>
<b>Total pays en développement</b>	<b>-</b>	<b>1 200</b>	<b>-</b>	<b>2 800</b>

⇒ **La position de la France :**

Du point de vue français, la Banque Mondiale reste légitime pour intervenir dans les pays à revenu intermédiaire mais elle doit mieux prendre en compte leur diversité

Trois arguments justifient l'intervention de la Banque dans ces pays (cf. tableaux):

les investissements privés dans les PRI restent très concentrés : 10 des 87 pays à revenu intermédiaire représentent presque 90% des transferts nets. Ils sont également très volatils;

les tarifs de ses prêts restent sensiblement inférieurs (bien qu'à la marge pour les pays à "spreads" faibles tels que Corée, Malaisie, Pologne, voire Mexique), et plus stables, par rapport à ceux pratiqués par les marchés; la Banque reste donc une source importante de financement à des conditions favorables pour accompagner les pays dans leur démarche de développement ou en période d'instabilité financière

la catégorie des "Pays à Revenu Intermédiaire" recouvre, enfin, des réalités très différentes (pays n'ayant pas accès aux marchés de capitaux, sociétés très inégalitaires, économies en transition, pays vulnérables vis-à-vis du risque de crise financière, etc.). Cette diversité apparaît parfois insuffisamment dans les propositions de la Banque Mondiale, qui se limitent à classer les pays en quelques grands groupes en fonction du revenu moyen par habitant.

#### ▼ *Les évolutions proposées*

La Banque Mondiale - ainsi que la plupart des institutions de développement - intervient de deux façons distinctes : d'une part en finançant des projets d'investissement (routes, écoles, centrales électriques, ...), de l'autre en abondant le budget des Etats. Dans ce dernier cas, l'octroi du prêt - dit "d'ajustement budgétaire" - est soumis à des "conditionnalités" structurelles et/ou sectorielles ainsi que macroéconomiques. A la différence des prêts aux projets d'investissement, le montant des prêts d'ajustement ne reflète pas directement le coût des réformes entreprises mais dépend principalement des besoins de financement budgétaire des pays.

Depuis plusieurs années, la Banque Mondiale a développé ces prêts d'ajustement (cf. tableaux). Ceux-ci ont été utilisés lors des crises financières asiatique puis russe de 1998 et 1999, en complément des interventions du FMI. La Corée a, par exemple, bénéficié, en 1998, de 7 Mds USD de prêts d'ajustement accordés par la Banque Mondiale. La limite, qui avait été initialement fixée à 25% du montant total des prêts, est aujourd'hui dépassée : la moyenne s'établit autour de 40% pour les 5 dernières années. La France a, ponctuellement, incité la Banque Mondiale à intervenir de façon significative, au moyen de ce type d'instrument, en faveur d'un pays concerné par une crise financière (Turquie par exemple).

La Banque souhaite désormais développer un type particulier de prêt d'ajustement, dit "prêts programmatiques". Ceux-ci s'inscrivent dans un programme pluriannuel global de réformes structurelles et sectorielles. Ils sont décaissés annuellement, afin de suivre le cycle budgétaire des Etats, au fur et à mesure que les conditionnalités associées sont remplies.

Il existe plusieurs arguments en faveur de ce type d'intervention :

- ils permettent, dans le long terme, d'accompagner un programme global de développement plutôt que plusieurs projets ponctuels, suivant l'argument, désormais classique, "qu'il vaut mieux réformer le secteur de l'éducation, plutôt que construire une école";
- ils responsabilisent davantage les pays bénéficiaires, qui gèrent eux-mêmes les financements

- ils répondent à une demande des pays emprunteurs (notamment en Amérique latine)
- parce que les prêts d'ajustement sont d'un montant moyen beaucoup plus important que les prêts d'investissement, ils permettent de réaliser des économies d'échelle et donc de réduire les coûts de préparation et de gestion
- si le recours à ces instruments est maîtrisé, celui-ci permet le développement de l'activité, donc du revenu net, sans surcoût

Plusieurs critiques leur sont cependant adressées :

- en raison de la fongibilité budgétaire, le suivi de l'utilisation des ressources apportées par la Banque Mondiale est beaucoup plus malaisé, particulièrement en l'absence d'un système efficace de suivi de la dépense publique ;
- de même, le contrôle est généralement moindre que pour les opérations d'investissement dont les projets sont encadrés par des règles strictes en matière d'environnement, de déplacement des populations, etc.;
- leur mise en place nécessite des coûts de préparation plus élevés, notamment des travaux d'études et d'analyse et un soutien accru sous forme d'assistance technique ;
- la définition actuelle des conditionnalités n'est pas suffisamment transparente et n'associe pas assez les actionnaires de la Banque ;
- ils réduisent la lisibilité de la répartition des rôles entre la Banque Mondiale et le FMI, par la confusion qui peut être faite entre les prêts d'ajustement des deux institutions ;
- parce que leur volume est très dépendant de la conjoncture internationale (crises financières) et que leur calendrier de décaissement est généralement accéléré, ils augmentent la volatilité de l'activité de la Banque Mondiale ;
- les prêts d'ajustement sont aujourd'hui rarement utilisés en accompagnement de réformes dans les secteurs sociaux (éducation, santé), leurs interventions concernant en priorité les domaines économiques et financiers. Un développement trop important de leur utilisation pourrait donc se traduire, au moins en apparence, par un recul des interventions de la Banque Mondiale en faveur des secteurs sociaux (à moins que des dispositions spécifiques soient prises afin de développer ce type d'interventions).

L'affirmation de la priorité accordée aux secteurs sociaux pourrait être réalisée au moyen d'une modulation de la tarification des prêts accordés par la BIRD. Cette hypothèse est discutée dans le cadre du groupe d'experts mis en place par le G7 sur la réforme des Banques Multilatérales de Développement (cf. ci-dessus).

Les positions de nos partenaires du G7 sont divergentes, les Etats-Unis étant plutôt réservés vis-à-vis d'une telle évolution, alors que le Royaume Uni y est, au contraire, favorable.

**Tableau : Evolution de la proportion entre prêts d'ajustement et prêts d'investissement.**

Nouveaux prêts (%)	1980-89	1990-2000	1996	1997	1998	1999	2000
Ajustement	19	32	20	28	47	63	41
Investissement	81	68	80	72	53	37	59

Tableau : Répartition sectorielle des prêts d'ajustement BIRD et AID (%)

	éducation - santé	économie - finance	autres
2000	0	47.3	52.7
1999	0	76.2	23.8

**Tableau : Principaux prêts d'ajustement accordés par la BIRD en 2000**

Description	Montant (M USD)
TURQUIE - Réformes économiques	759.6
MEXIQUE - Décentralisation	606.1
COLOMBIE - Secteur financier	506
BRESIL - Sécurité sociale	505.1
BRESIL - Réformes administratives et fiscales	505.1
MEXIQUE - Restructuration secteur bancaire	505.1
THAÏLANDE - Réforme du secteur public	400

### ⇒ La position de la France

Sur ces questions, la position française est de considérer qu'un recours accentué aux prêts programmatiques est possible s'il est strictement encadré, afin de préserver la priorité accordée aux secteurs sociaux dans les interventions de la Banque. Plus précisément, nous souhaitons :

- accepter d'augmenter la limite budgétaire actuellement fixée à 25% pour les opérations d'ajustement, par exemple à 40% de l'encours des prêts accordés par la BIRD (c'est-à-dire autoriser officiellement la Banque à maintenir le niveau moyen observé au cours des 5 dernières années) ; la Banque pourrait alors utiliser les "prêts programmatiques" - mais aussi d'autres formes de prêts d'ajustement budgétaire - dans cette limite ;
- en s'appuyant sur les réflexions en cours dans le cadre des travaux du G7 sur la réforme des Banques Multilatérales de Développement, moduler la tarification des prêts avec l'objectif de la diminuer pour les prêts d'investissement dans les secteurs sociaux ;
- veiller au renforcement des procédures de contrôle permettant de s'assurer de la bonne utilisation des fonds apportés par les prêts d'ajustement (développer notamment les revues des dépenses publiques dans les pays bénéficiaires).

Cette conception d'une utilisation raisonnée des prêts d'ajustement a conduit la France à s'abstenir sur un prêt programmatique pour le Brésil dont les conditionnalités ne permettait pas de s'assurer du véritable impact de ces interventions en matière de développement (Cf. encadré). En revanche, la France a soutenu deux autres prêts programmatiques pour la Bolivie et le Pérou.

### Trois Exemples de Prêts Programmatiques d'Ajustement Structurels (PPAS)

#### 1) Brésil:

#### PPAS d'appui aux réformes budgétaires

*Cette opération, approuvée par le Conseil d'Administration en janvier 2001 consiste en une série de deux à trois prêts, d'un montant total de 1,2 à 1,5 Md de dollars. Elle vise à soutenir un programme de réformes des finances publiques dont la mise en œuvre s'étale sur la période 2001-2002. Ces réformes comprennent notamment la mise en œuvre du pacte de stabilité budgétaire liant les états fédérés et le gouvernement central ainsi que l'application de la loi de responsabilité budgétaire, qui plafonne les déficits et les dépenses courantes de tous les échelons de gouvernement. D'autres volets de réforme soutenus par ce PPAS visent à l'amélioration de la gestion des dépenses publiques et de la dette publique ainsi qu'à la modernisation de l'administration.*

*La France s'est abstenue sur cette opération, considérant que le Conseil d'Administration n'avait pas eu la possibilité d'exercer la moindre influence sur les conditions de déboursement du premier prêt, et que celles-ci étaient de portée limitée en comparaison du montant du prêt (notamment du fait de l'absence de réforme fiscale).*

## 2) Bolivie

### PPAS d'appui à la décentralisation

*Cette opération, approuvée par le Conseil d'Administration en mai 2001, avec le soutien de la France, consiste en une série de quatre prêts, pour un montant total d'environ 180 millions de dollars. Elle intervient de concert avec la communauté des bailleurs présente en Bolivie, conformément aux principes du Cadre de Développement Intégré, et fait l'objet de divers co-financements bilatéraux. Les réformes soutenues par cette opération visent à approfondir la décentralisation en Bolivie tout en corrigeant les dysfonctionnements apparus après plusieurs années de mise en œuvre de la première vague de réformes décentralisatrices. L'objectif ultime de ce programme est d'améliorer la qualité et la disponibilité des services publics offerts aux plus pauvres, en améliorant la qualité, la transparence et la responsabilité des institutions locales. Le programme met un accent particulier sur le développement des capacités institutionnelles au niveau local et la participation des minorités (femmes, indigènes) aux prises de décision.*

## 3) Pérou :

### PPAS d'appui aux réformes sociales

*Cette opération a été approuvée en juin 2001 par le Conseil d'Administration. Elle consiste en une série de deux et peut-être trois prêts, chacun de 100M de dollars, déboursables sur une période de deux à trois ans. Le programme, dans son ensemble, vise à poser les bases d'un système d'allocation des ressources sociales qui soit transparent et participatif. Il vise aussi à rationaliser les dépenses sociales, à systématiser leur évaluation et à décentraliser leur gestion. La France a soutenu cette opération en notant que ses objectifs étaient particulièrement bienvenus, mais en exprimant de très vives réserves relatives à la faiblesse de la conditionnalité attachée à ce prêt et aux risques à l'emploi des fonds de la Banque posés par l'insuffisante transparence de la gestion des finances publiques au Pérou.*

## **• Coopérations**

### ➤ Le renforcement de la coordination entre les Banques de développement

La coordination entre les différents acteurs du développement est une dimension importante de la réforme des Banques Multilatérales de Développement.

Cette coordination peut, par exemple être formalisée au travers de "Memorandum of Understanding" tel que celui signé entre la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement (cf. encadré).

### **"Memorandum of Understanding" entre la Banque Mondiale et la BAfD**

*Cet accord de partenariat entre les deux banques multilatérales a été conclu le 14 mars 2000. Après la signature de ce document, les deux institutions ont organisé à Washington et à Abidjan des exposés conjoints pour sensibiliser leurs conseils d'administration et leurs personnels sur son contenu.*

*Les principaux domaines de coopération entre les deux institutions dans le cadre de ce protocole d'accord sont les suivants : a) consultations semestrielles; b) coopération au niveau des pays; c) coopération sur certains thèmes; d) coopération dans certains secteurs; d) coopération sur le renforcement des institutions et des capacités; et f) représentation réciproque aux Assemblées Annuelles.*

*La Banque Africaine de Développement (BAfD) et la Banque Mondiale ont ainsi décidé d'intensifier leur collaboration et d'œuvrer plus efficacement au niveau des pays et des régions sur certains thèmes tels que la gouvernance, la micro-finance, l'intégration régionale, les pays sortant d'un conflit et la lutte contre le SIDA. Cette approche partenariale est déjà bien avancée dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural,*

des grands travaux d'infrastructure, des secteurs sociaux et du secteur privé. Elle se traduit notamment par des cofinancements de projets.

Par ailleurs, un organisme de formation destiné aux décideurs africains (Institut multilatéral pour l'Afrique) a été créé conjointement par les deux institutions.

## ⇒ La position de la France

La France, au sein du G7, appelle régulièrement ces institutions à davantage de concertation dans ce domaine :

*"Une "mauvaise concurrence" entre des institutions publiques de développement conduisant au gaspillage de l'argent du contribuable n'est pas acceptable ; de même pour les intervenants extérieurs, préparer une stratégie globale de lutte contre la pauvreté doit être l'occasion de préciser les rôles de chacun, Banque Mondiale (prévention des crises, enjeux globaux du développement, grandes réformes structurelles et sectorielles), Banques Régionales de Développement (actions de proximité telles que l'intégration régionale), FMI (traitement des crises, surveillance macro-économique)"*

*(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)*

### Un exemple de concertation :

#### **L'action des institutions de Bretton Woods dans les Balkans.**

*Au-delà des interventions "classiques" entreprises dans chacun des pays de cette région comme dans les autres pays-membres (Article IV et programmes pour le FMI, Stratégie d'assistance et prêts d'investissement ou d'ajustement pour la Banque) les institutions de Bretton Woods jouent un rôle primordial d'analyse, d'information et de coordination avec les autres intervenants bilatéraux ou multilatéraux.*

*La Banque Mondiale co-préside avec l'Union Européenne le Comité de Pilotage de haut niveau pour les Balkans occidentaux (HLSG, High Level Steering Group) qui réunit, les ministres des finances du G8, des Pays-Bas et de la Présidence de l'Union européenne, le Directeur du FMI les Présidents de la BERD et de la BEI, le Coordinateur Spécial du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est, le Secrétaire Général des Nations Unies et le représentant de la MINUK. Le HLSG a vocation à définir les orientations générales de la reconstruction, de la stabilisation économique et du développement de la région. La Commission européenne et la Banque Mondiale co-président et organisent les Conférences de donateurs.*

*La Banque Mondiale et le FMI participent également à la table II –économie et reconstruction- du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud- Est. Le Pacte définit un cadre à vocation régionale plus large. Il est élargi à une cinquantaine de pays, aux IFI et aux ONG. Un site internet [www.balkanrecon.org](http://www.balkanrecon.org) mis à jour par la Banque Mondiale et l'Union Européenne diffuse des informations en temps réel sur les différentes initiatives en cours ou à venir.*

*La Banque Mondiale a également élaboré une stratégie régionale avec des projets intéressants plusieurs pays. Cette stratégie, qui favorise la stabilisation dans la région, pourrait servir d'exemple dans d'autres régions du monde. Par exemple, un projet de facilitation du transport et du commerce en Europe du Sud vise à harmoniser et à simplifier les procédures douanières de ces pays afin de faciliter la reprise et le développement du commerce dans la région. Élaboré dans une optique régionale, ce projet est ensuite décliné par pays et donne lieu à un prêt/projet approuvé par chacun des pays et soumis aux règles prudentielles habituelles de la Banque. Cette stratégie régionale permet de sensibiliser les pays et les populations concernées aux avantages découlant d'une bonne coopération.*

*La Banque Mondiale et le FMI ont réagi rapidement à l'évolution démocratique en République Fédérale de Yougoslavie (RFY). Les deux institutions se sont rendues sur place pour évaluer la situation économique et financière de la RFY. Après dix ans de conflits, de mauvaise gestion, d'isolement et de sanctions, la situation apparaissait comme très dégradée. L'accumulation d'arriérés envers le FMI (environ 130 M\$) et la Banque Mondiale (1,7 Md \$) compliquait la situation car leur règlement constituait un préalable à toute nouvelle intervention.*

Une impulsion décisive a été donnée par le Comité de Pilotage réuni à Paris le 14 novembre 2000 pour permettre l'intégration de la RFY dans la communauté financière internationale. L'ensemble des participants a souligné son attachement à une adhésion rapide au FMI, à la BERD, ainsi qu'à la Banque mondiale. A cet effet, un calendrier d'intégration a été précisé pour les mois suivants.

La RFY a rejoint le FMI dès décembre 2000 grâce à un prêt relais de la Norvège et de la Suisse qui ouvrait la voie à une assistance post-conflit. L'adhésion à la Banque, plus difficile à cause de l'ampleur des arriérés à son égard est intervenue dès mai 2001 après l'élaboration d'un plan d'apurement similaire à celui dont a bénéficié la Bosnie Herzégovine en 1996.

Aujourd'hui la RFY bénéficie d'un accord de confirmation (Stand By) avec le FMI approuvé en juin 2001, tandis que la Banque a élaboré conjointement avec la Commission européenne et le gouvernement de Belgrade une stratégie de reprise économique et de transition qu'elle pourra soutenir par des prêts spécifiques.

La France soutient le dispositif international en faveur des Balkans occidentaux (Comité de pilotage à haut niveau pour les Balkans occidentaux, Conférence de donateurs ; Pacte de stabilité). En particulier, le dispositif ad hoc mis en place sous l'égide de l'Union européenne et la Banque Mondiale, en association avec le FMI et les donateurs, permet de coordonner de manière opérationnelle l'action des bailleurs de fonds dans la région. La France a par ailleurs joué un rôle actif en faveur de la réintégration de la RFY dans la Communauté financière internationale après les changements politiques et l'évolution démocratique intervenus en RFY au dernier trimestre 2000. Aujourd'hui elle soutient les IFI et l'Union européenne dans leur aide financière à l'égard de la RFY (comme des autres pays de la région), afin de conforter la stabilité de ce pays et de renforcer son rôle de facteur d'équilibre dans la région. La stabilité régionale n'est pas acquise et le rôle que continueront de jouer les IFI et l'Union européenne dans cette zone restera très important.

### ➤ Les contributions de la France au groupe Banque Mondiale

#### ❑ Les participations statutaires

Pays fondateur de la Banque Mondiale, la France est un actionnaire de premier plan des institutions de la Banque Mondiale.

#### **La France et la Banque mondiale, quelques données.**

Date d'adhésion : 1945 - (loi du 27/12/1945 approuve la création du FMI et de la BIRD)

Part au capital de la BIRD : 4,42% soit % de voix : 4,31 %

Part au capital de la SFI : 5,13 % soit en % de voix : 5,04 %

Part au capital de l'AMGI: 4,92 % soit en % de voix : 4,08%

Part de contribution à l'AID : 7,3%

A la Banque Mondiale, sa part au capital est de 4,42%, ce qui lui confère 4,31% des droits de vote. La France est ainsi le quatrième actionnaire de la Banque à égalité avec le Royaume-Uni, après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne.

La France a contribué à hauteur de 7,3% du total à la reconstitution de l'AID 12 (cf. Tableau).

**Tableau : évolution de la contribution française à l'AID.**

reconstitution	durée	total (Mds DTS)	part française (M FF)	%	versements annuels (M FF)	
AID-12	2000-2002	8.65	5 089	7.30	2002	1 696
					2001	1 696
					2000	1 696
AID-11	1998-1999	5.05	2 762	7.30	1999	1 381
					1998	1.381

Interim TF	1997	3	1 641	7.30	1997	1 641
AID-10	1994-1996	13	7 223	7.30	1996	2 408
					1995	2 408
					1994	2 408
AID-9	1991-1993	11.218	7 305	7.60	1993	2 435
					1992	2 435
					1991	2 435

Depuis l'AID-10, la France a stabilisé sa contribution à l'AID à 7.3% du total des contributions. Le chiffre de 7.6% pour l'AID-9 (1991-1993) était lui-même décomposé en 7.3% de contribution "normale" auxquels se rajoutaient 0.3% de contribution additionnelle.

L'AID a connu - à partir de l'AID-11 - une forte diminution du montant total des contributions (- 40%). Celle-ci a été partiellement compensée pour l'AID-12, avec une hausse de 15%, par rapport à la moyenne annuelle observée de 1997 à 1999.

L'AID-11 a, par ailleurs, été marquée par le retrait des Etats-Unis la première année de la contribution, conduisant à la création d'un "Fonds Fiduciaire Interiminaire" pour effectuer la transition durant l'année 1997. La reconstitution "normale" de l'AID-11 a donc été réalisée pour 2 années seulement (1998-1999), au lieu de 3 habituellement.

Pour mémoire, le montant total cumulé des versements effectués par la France depuis la création de l'AID en 1960 était au 30 juin 2000 de 7.294 Mds USD, représentant 6.85% du montant total des reconstitutions successives (106.436 Mds USD). Le mode de calcul des pouvoirs de vote fait que ce dernier est cependant inférieur à notre contribution effective (4.22% contre 6.85%).

A la SFI, la France dispose de 5,13% du capital, ce qui lui confère 5,04% des droits de vote.

Enfin, à l'AMGI, sa part au capital est de 4.92%, ce qui correspond à 4,08% des droits de vote.

#### □ **La coopération bilatérale France / Banque Mondiale**

##### ✦ *Les fonds fiduciaires du MINEFI*

En 1999, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en place deux fonds fiduciaires auprès du groupe Banque mondiale, l'un auprès de la BIRD (*French Partnership Trust Fund*), l'autre auprès de la SFI (*French Trust Fund*).

Ces fonds fiduciaires permettent d'assister chacune de ces deux institutions dans la préparation et la réalisation de leurs projets. Ils financent, dans tous les secteurs d'activité qui peuvent intéresser le ministère, des consultants français. Outils au service du développement, les fonds fiduciaires sont partiellement déliés, à hauteur de 25 % de la dotation annuelle, en faveur des consultants des pays bénéficiaires ou de la région.

Les sommes ainsi mises à disposition du groupe Banque Mondiale se sont montées à 50 MF, dont 40 MF pour le fonds constitué auprès de la BIRD (dont la moitié, soit 20 MF, a été spécifiquement allouée à la région des Balkans), et 10 MF pour celui constitué auprès de la SFI.

L'initiative d'une demande de financement sur chacun de ces fonds fiduciaires revient à l'institution concernée, qui transmet sa proposition (termes de référence, plan de financement, liste de consultants pouvant mener à bien la mission) au ministère via le bureau

de l'Administrateur. Le ministère procède ensuite à l'instruction de la requête et, à l'issue, autorise ou non l'utilisation des fonds.

Pour le ministère, l'objectif est double. Il est d'une part de positionner des consultants français sur les marchés de la BIRD et de la SFI, et de valoriser plus généralement le savoir-faire français. Il est, d'autre part, de développer des actions de coopération avec le groupe Banque mondiale.

Pour les consultants français, dans un contexte concurrentiel fort, les fonds fiduciaires représentent l'opportunité de se faire connaître de la BIRD ou de la SFI, et de travailler par la suite plus directement avec ces deux institutions.

Enfin, pour la BIRD ou la SFI, les fonds fiduciaires offrent la possibilité de réaliser des opérations complémentaires à celles réalisées sur leur budget propre.

A la BIRD, huit projets ont jusqu'à présent été financés dans des secteurs d'activité comprenant les transports, l'eau ou encore les services financiers. Les régions d'intervention ont pour l'instant concerné l'Amérique centrale, l'Europe centrale, l'Asie et le Moyen-Orient.

A la SFI, dix projets ont été approuvés depuis la création du fonds fiduciaire. Les secteurs d'activité ont couvert les services financiers, l'environnement, le secteur minier et l'agriculture, et les régions l'Amérique latine, l'Europe centrale et le Moyen-Orient.

Parmi les consultants sélectionnés on retrouve certains grands bureaux d'études, l'objectif étant alors de promouvoir le savoir-faire français, mais également quelques consultants individuels, pour lesquels la mission réalisée représentera par la suite une bonne carte de visite pour continuer de travailler sur les marchés financés par le groupe Banque mondiale.

#### ✦ *Les fonds fiduciaires du ministère des affaires étrangères*

Dès les années 1980, le ministère des affaires étrangères et l'ex-ministère de la coopération ont ouvert des fonds fiduciaires à la Banque mondiale. Ces différents fonds sont en cours d'unification en un seul.

Le fonds fiduciaire du ministère des affaires étrangères a pour objectifs de:

- faciliter la concertation entre la coopération française et la Banque mondiale, le plus en amont possible, lors de l'élaboration des stratégies de la Banque puis de leur traduction opérationnelle sous forme de projets;
- promouvoir auprès de la Banque les approches et l'expertise françaises dans les différents domaines du développement, tout en s'attachant à utiliser, quand cela est possible, les compétences locales.

Le fonds fiduciaire co-finance quatre types d'activités:

- missions de consultants de courte durée (60 jours maximum), études, assistance technique de courte ou moyenne durée (190 jours maximum);
- mise à disposition d'experts français, fonctionnaires ou quasi-fonctionnaires, dans les services de la Banque, sur des contrats de longue durée (2 ans), faisant appel à un financement tripartite (administration d'origine, Banque mondiale, fonds fiduciaire);

- organisation de séminaires de formation en collaboration avec l'Institut de la Banque mondiale;
- organisation conjointe de séminaires de réflexion, sur les stratégies sectorielles en particulier, en collaboration avec les services de la Banque.

La dotation annuelle du fonds fiduciaire est de l'ordre de 7,5 MFF, effectivement consommés chaque année.

De fait, les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et ceux d'Europe centrale et orientale (PECO) sont les principaux bénéficiaires des co-financements. Cela n'exclut pas d'intervenir dans les autres régions, selon l'intérêt particulier de chaque opération.

De même, les secteurs dans lesquels intervient le plus souvent le fonds fiduciaire sont ceux qui relèvent plus particulièrement de la compétence du ministère des affaires étrangères (DGCID) au sein du dispositif français de coopération au développement: santé, développement social, éducation, développement institutionnel, aspects institutionnels du développement rural, du développement urbain et local, du secteur des infrastructures et transports, des projets environnementaux et de gestion des ressources naturelles.

Outil au service du développement, le fonds fiduciaire est partiellement délié, à hauteur de 25 % de la dotation annuelle, en faveur des consultants des pays bénéficiaires ou de la région.

A titre d'exemple, le fonds fiduciaire a récemment financé la participation d'experts français à la définition de stratégies sectorielles dans le cadre de l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne.

Il finance également la mise à disposition de personnels, principalement des ministères de l'équipement (2 par an en moyenne depuis une quinzaine d'années), de l'agriculture et du CIRAD qui ont été placés de cette façon dans les services de la Banque pour travailler dans les secteurs des infrastructures et des transports, du développement urbain, du développement rural, de la recherche agronomique, et de l'environnement. Une diversification est engagée ou envisagée, cohérente avec celle des activités de la Banque, vers les secteurs de l'éducation, de la santé, de la protection sociale mais aussi la micro-finance et les nouvelles technologies de l'information.

#### □ **La coopération avec l'AFD**

La coopération entre l'AfD et la Banque mondiale s'effectue à plusieurs niveaux. D'abord, cette coordination s'exprime sur le terrain, et ce plus aisément dans de petits pays tels que le Tchad, la Mauritanie ou le Congo, où l'AFD joue traditionnellement un rôle important ; cette coordination est appelée à se renforcer du fait de la mise en place progressive des nouvelles modalités de l'aide, notamment les CSLP, élaborés par le pays en concertation avec ses principaux bailleurs de fonds, ou les programmes sectoriels, dans le cadre desquels l'AFD inscrit une part croissante de ses interventions.

Un second niveau de coopération est la concertation périodique entre services opérationnels des sièges, plus pragmatique qu'institutionnelle, dans le cadre de programmes cofinancés. Lorsqu'il n'y a pas de divergence sur les politiques sectorielles, une répartition des financements peut se faire assez aisément : dans un programme urbain, la Banque mondiale prendra ainsi en charge le volet institutionnel de renforcement des capacités, l'AFD - et d'autres bailleurs de fonds - pouvant se concentrer sur des volets d'infrastructures.

Enfin, des concertations sur l'ensemble des stratégies de développement ont lieu, le plus souvent dans des cadres multilatéraux - tels que le P.S.A. (Partenariat Stratégique avec l'Afrique), le CGAP (Groupe consultatif pour assister les plus démunis - microfinance), le PPIAF (partenariat public-privé en infrastructure), *infoDev* (nouvelles technologies de l'information et de la communication et développement), Cities Alliance (développement urbain) - mais aussi dans le cadre de séminaires communs, comme celui sur les télécommunications en 1997, ou celui sur les infrastructures en cours de préparation pour l'automne 2001.

Les cofinancements sont nombreux, comme l'illustrent des exemples récents (projets adoptés en 2000), par exemple en **Afrique de l'Ouest** : au Ghana, projet d'appui à la décentralisation comportant la réhabilitation d'infrastructures urbaines des villes secondaires (AFD : 8 M€, qui s'insère dans le programme Urbain V de la Banque mondiale (APL adopté en mars 2000). Au Mali, concours AFD pour le financement partiel du Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière (PASE : 6,5 M€), tandis que la Banque instruit un Programme d'appui aux structures agricoles et organisations de producteurs (PASAOP) d'objet convergent et préparé en commun et qui devrait avoir un comité de pilotage identique au PASE. La mise en œuvre du PASE de l'AFD est actuellement suspendue au redressement de la filière coton au Mali (conditionnalité explicite du concours de l'AFD). L'AFD a par ailleurs poursuivi en 2000 de nombreuses instructions de projets sectoriels en commun avec la Banque mondiale et notamment des appuis au secteur de l'électricité et/ou de l'eau et des interventions pour le secteur des transports (axe ferroviaire Dakar/Bamako, programme sectoriel transport au Sénégal. **Au Maghreb**, l'AFD participe, à hauteur de 25 M€ à un programme en Algérie, dans lequel la Banque mondiale apporte 150 M\$, de résorption de l'habitat précaire ; en Tunisie, dans le cadre du programme national d'investissement dans le secteur de l'eau, les autorités ont fait appel à plusieurs partenaires financiers, dont l'AFD et la Banque mondiale, ainsi que la KfW et la BAfD. C'est généralement dans les secteurs des infrastructures, et particulièrement des transports et de l'hydraulique, que la coopération est la plus marquée.

Enfin, il convient de mentionner "l'Agency Line", accord signé entre la Société Financière Internationale (SFI) et Proparco, déléguant à cette dernière la gestion de projets cofinancés à parts égales.

#### □ La coopération sur des politiques sectorielles

##### ✎ *Coton* :

- La filière cotonnière en Afrique francophone occidentale et centrale et la coopération française :

La production cotonnière en Afrique francophone occidentale et centrale<sup>15</sup> a connu un développement spectaculaire sous l'impulsion de la Compagnie Française des Fibres Textiles (CFDT<sup>16</sup>), fondée en 1949 par le gouvernement français pour développer la culture cotonnière dans les colonies françaises de l'époque. Entre 1950 et 1999, la production cotonnière de l'Afrique francophone est ainsi passée d'un niveau très faible à 5% de la production mondiale. Cette production étant essentiellement destinée à l'exportation, l'Afrique francophone est ainsi devenue le troisième exportateur mondial (15% des exportations totales), derrière les Etats-Unis et l'Ouzbékistan. A côté de la CFDT, l'actuelle Agence

<sup>15</sup> Les pays producteurs sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

<sup>16</sup> La CFDT s'appelle désormais Dagriss (Développement des Agro-Industries du Sud).

Française de Développement, le Ministère de la coopération et le CIRAD ont aussi appuyé le développement de cette filière cotonnière par le biais de prêts aux compagnies cotonnières, le financement d'assistance technique ou d'appui à la recherche agronomique.

Le modèle de production cotonnière en Afrique francophone développé par la CFDT est souvent qualifié de « filière intégrée ». En effet, l'organisation typique d'une filière cotonnière dans ces pays est une compagnie nationale (depuis l'indépendance, la CFDT est généralement restée actionnaire, minoritaire, des nouvelles compagnies) détenant le monopole de l'achat du coton aux producteurs avant sa commercialisation. En contrepartie, la compagnie nationale fournit aux agriculteurs engrais et contrats d'achat. Ce modèle de la filière intégrée évolue cependant rapidement et n'est plus présent dans tous les pays. La filière cotonnière du Bénin est ainsi entièrement libéralisée. En Côte d'Ivoire, le monopole a été scindé récemment en trois blocs régionaux.

- La position de la Banque mondiale sur la filière intégrée :

Les mérites de la filière intégrée pour développer rapidement une production cotonnière *ex nihilo* sont reconnus par la Banque mondiale. Cependant elle considère que ce modèle n'a désormais plus d'utilité pour développer davantage la production cotonnière, qu'il s'agit plutôt de consolider. Or le modèle de la filière intégrée introduit, selon elle, des inefficacités qui le fragilisent dans un contexte d'ouverture commerciale et de concurrence accrue. La position de la compagnie nationale impose des prix relativement bas aux producteurs, ce qui ne facilite pas les efforts de progrès technique et freine leur pouvoir d'achat. Même en période de prix élevés du coton sur le marché mondial, les profits dégagés, au lieu de profiter prioritairement aux producteurs, servent en partie à financer la dette ou les arriérés de l'Etat, actionnaire majoritaire de la compagnie. Au total, ces compagnies en situation de monopole ne seraient guère incitées à faire des efforts d'amélioration de gestion et leur rente de situation serait en partie dilapidée.

#### ⇒ La position de la France

La France constate, comme la Banque mondiale, que la filière « intégrée » a joué un rôle essentiel dans le développement *ex nihilo* de la production cotonnière en Afrique et ainsi favorisé la croissance économique des Etats de la région. Mais une évolution est désormais nécessaire afin d'accroître la productivité de la filière et de mieux s'adapter à un environnement mondial plus libéralisé. La France a ainsi participé activement aux débats récents, notamment depuis 1998, entre les différentes parties concernées (Etats, compagnies cotonnières, CFDT, associations d'agriculteurs, Banque mondiale) sur l'avenir de la filière. Une plus grande libéralisation de la filière devrait favoriser une meilleure gestion des compagnies cotonnières, permettant simultanément une rentabilité accrue de ces sociétés et une rémunération plus élevée des producteurs.

La France reste cependant attentive à ce que cette libéralisation n'entraîne pas la disparition des atouts de la filière intégrée, comme l'assurance pour les agriculteurs de s'approvisionner régulièrement en intrants et de pouvoir accéder à des pré-financements de campagne, faute de quoi l'aversion au risque des agriculteurs pourrait conduire à un effondrement de la production. La libéralisation ne devra pas non plus conduire à la reconstitution de monopoles locaux face auxquels le pouvoir de négociation des agriculteurs continuerait de rester faible. Un renforcement du pouvoir de négociation des agriculteurs devra donc être organisé parallèlement. Enfin, la libéralisation devra aussi éviter qu'un trop grand éclatement de la filière ne conduise à des pertes d'économies d'échelle. Dans un tel cas, une situation de monopole ou d'oligopole pourrait être préférée, mais en veillant à ce que des instances de régulation efficaces

soient mises en place ou que l'intégration régionale permette une concurrence extérieure accrue, afin d'éviter la constitution de rentes et leur dilapidation au détriment des producteurs.

#### ▼ Cacao

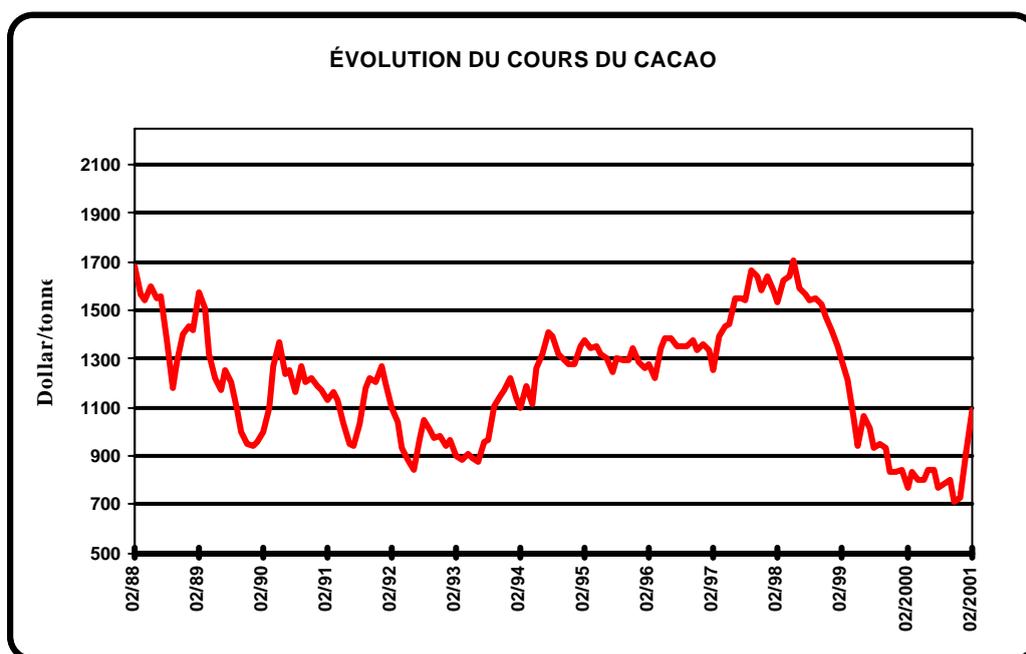
Poursuivant la chute entamée en août 1998, le cacao a continué de se déprécier sur l'année 2000. Le cours a en effet perdu 12,9 % sur l'année, passant de USD 833,50 la tonne en décembre 1999 à USD 725,79, enregistrant même un plus bas historique en novembre 2000 avec un cours moyen mensuel de USD 712,86 la tonne.

Sur les deux campagnes précédentes, tandis que l'offre était légèrement déficitaire, les stocks élevés handicapèrent les cours. En 2000, l'arrivée sur le marché d'une très bonne campagne 1999/2000, alors que les broyages ont faiblement augmenté, a prolongé la tendance baissière du cours. De plus, le marché anticipait une baisse de la demande du fait de la décision de la commission européenne d'autoriser l'incorporation de matières grasses végétales non cacaoyères dans la fabrication du chocolat dans la limite de 5 %, datant de mars 2000.

Début 2001, les tensions politiques et sociales en Côte d'Ivoire ont fait craindre une chute importante de la production de ce pays qui représente 40 % de l'offre mondiale. Le cours a ainsi rebondi, atteignant USD 1 092,45 la tonne en moyenne en février 2001, soit une hausse de 53 % par rapport à novembre 2000, et rattrapant ainsi le niveau d'avril 1999.

Des retards d'embarquement ont effectivement été constatés au début de l'année 2001 dans les ports de Côte d'Ivoire et la qualité des fèves se serait détériorée. Par ailleurs, le niveau très bas des cours du cacao constaté en 2000 a fait chuter le revenu des planteurs.

Néanmoins, globalement, la production mondiale, selon l'ICCO (organisation internationale du cacao), ne devrait que légèrement diminuer sur la campagne 2000/2001. L'offre serait déficitaire de l'ordre de 205 000 tonnes de fèves, mais les stocks sont encore élevés. A court terme, le cours devrait donc se replier, comme l'attestent les dernières données disponibles (mars 2001).



Moyenne annuelle (USD/tonne)			Cours le plus haut	Cours le plus bas
1998	1999	2000	janvier 2000	novembre 2000
1 561,42	1 033,73	792,69	840,19	712,86

La filière café-cacao occupe une place cruciale dans l'économie ivoirienne. La RCI est en effet le 1<sup>er</sup> producteur mondial de cacao avec 40% de la production mondiale (le cacao représentant 15% du PIB). Sous l'impulsion de la Banque mondiale qui constatait le manque de transparence et d'efficacité des dispositifs d'encadrement et de stabilisation des prix, le gouvernement ivoirien a engagé à partir de 1998 une libéralisation des filières café et cacao. La France partage les objectifs de ces réformes, tout en insistant sur le nécessaire accompagnement des producteurs et de leurs organisations.

#### ⇒ La position de la France

La France partage les objectifs de ces réformes, tout en insistant sur le nécessaire accompagnement des producteurs et de leurs organisations.

Dans ce contexte de libéralisation de la filière cacao ivoirienne, la France serait favorable à que la faisabilité d'un dispositif de recours au marché à terme soit examinée dans ce pays. Ceci devrait être effectué en liaison étroite avec la Banque mondiale, à horizon 2002. Un tel dispositif permettrait d'étaler les ventes de la campagne (vente de plus de 70 % du produit en anticipé) et ainsi de bénéficier des primes sur le terme, d'améliorer les recettes d'exportation et de sécuriser ses recettes fiscales, tout en évitant de créer un mécanisme de stabilisation de la commercialisation interne. L'information des planteurs serait assurée par un mécanisme plus souple de communication aux producteurs et à leurs organisations du prix de référence.

Il convient toutefois d'être conscient des inconvénients ou des risques d'un tel système (retournement du marché et non-respect des conventions par les exportateurs ou les producteurs ; mauvaise évaluation du prix de référence ; défaut d'accord de l'ensemble des acteurs sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du dispositif ; problème de gouvernance lié au fait qu'on donne à un nombre réduit de personnes des prérogatives importantes ; compatibilité d'un tel dispositif avec les règles internationales de concurrence).

Par ailleurs, la France est d'avis que l'Etat ivoirien devrait éviter toute implication dans la gestion directe de la filière - seules ses fonctions de contrôle et d'arbitrage sont à mettre en avant - et favoriser la mise en place de structures interprofessionnelles.

#### ✎ *Transport Aérien*

La Banque mondiale est intervenue dans des programmes de restructuration ou de privatisation de plusieurs compagnies africaines<sup>17</sup>. Cet appui de la Banque mondiale s'inscrit dans le cadre du processus de libéralisation du transport aérien en Afrique que les Chefs d'Etat et de gouvernements Africains ont appelé de leurs vœux dans la décision de Yamoussoukro, en juillet 2000.

Dans le cas d'Air Afrique, les 11 États africains actionnaires d'Air Afrique ont sollicité la Banque mondiale en septembre 2000 afin d'obtenir le financement d'une assistance technique pour le redressement de la compagnie. A l'issue d'une réunion des

<sup>17</sup> Notamment : Air Mauritanie, Air Sénégal, Air Burkina, Air Ivoire, Nigeria Airways, Air Madagascar et Kenya Airways.

ministres des Finances et des Transports des 11 États africains à Washington les 27 et 28 novembre 2000, la Banque mondiale a accepté d'intervenir. Lors de cette réunion, les ministres africains ont considéré qu'Air Afrique devait être privatisée après une période de stabilisation puis de restructuration (de 14 mois au maximum). Les Chefs d'État et de Gouvernement des Etats-membres ont accepté ce plan d'action le 22 décembre 2000 à Abidjan. En conséquence, un plan de stabilisation d'urgence a été adopté avec un Comité de crise, composé des Ministres et chargé de superviser la restructuration et une administration provisoire responsable la direction de la compagnie pendant le redressement et la privatisation.

En janvier 2001, grâce à un don de 800 000 USD de la Banque mondiale, les pays africains actionnaires ont engagé une société internationale de conseil spécialisée dans le transport aérien, SH&E. Parallèlement, le Conseil d'Administration de la compagnie a nommé un Directeur général intérimaire d'Air Afrique, M. Jeffrey Erickson, ancien directeur général de TWA, pour une période de trois mois devant se terminer le 20 avril 2001. Ce contrat a été renouvelé pour un mois supplémentaire jusqu'au 20 mai 2001. Depuis lors, les Etats membres d'Air Afrique ont repris le financement.

Le cabinet SH&E a conclu très rapidement que les charges d'exploitation devaient être fortement réduites, notamment par le biais d'une contraction du personnel. Dès le 5 février 2001, un plan de chômage technique, touchant environ 2.000 des 4.010 salariés a été annoncé.

Le 25 avril 2001, la Banque mondiale a transmis aux Etats africains actionnaires son analyse de l'avenir d'Air Afrique à partir des premières conclusions du cabinet SH&E et de sa propre expertise. Elle a dégagé deux solutions possibles pour Air Afrique :

- La liquidation d'Air Afrique, sans création d'une nouvelle compagnie. Les droits aériens seraient redistribués et l'entrée de nouvelles compagnies privées encouragée ;
- Le maintien d'une compagnie régionale africaine, soit à partir de la restructuration d'Air Afrique (mise préalablement en situation de « redressement judiciaire »), soit par la création d'une nouvelle compagnie (Air Afrique étant liquidée).

Les Etats africains doivent désormais s'exprimer sur ce plan. La Banque mondiale ne finance en effet plus le cabinet SH&E.

La direction de la Banque Mondiale a fait savoir qu'elle entendait limiter l'intervention de la Banque à deux domaines:

- L'assistance technique permettant de mettre en œuvre la restructuration/privatisation. Ceci peut se traduire par un maintien du soutien direct des équipes techniques de la Banque et la mobilisation de ressources nécessaires au financement de l'expertise externe.
- Le financement des coûts sociaux liés à la mise en œuvre d'un plan social.

#### ▼ *FEM et FFEM*

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM, ou *GEF* en anglais) et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) apportent tous deux des financements pour inciter les pays en développement et en transition à prendre en compte la protection de l'environnement mondial dans leurs programmes et projets de développement. Les ressources du FEM et du FFEM sont additionnelles à l'aide publique au développement.

## FEM et FFEM : présentation parallèle

*Le FEM est un fonds multilatéral (cf. ci-dessus). Le FFEM est, lui, un fonds bilatéral français créé en 1994. Abondé par le budget de l'Etat, il s'ajoute à l'aide publique au développement et à la contribution de la France au FEM. Ses ressources s'élèvent à 440 MF pour les années 1999-2002.*

*Le FEM et le FFEM interviennent tous deux sous forme de subventions et contribuent au financement de projets situés dans les pays en développement et les pays en transition ayant un impact significatif dans l'un des domaines suivants : Protection de la biodiversité, lutte contre l'effet de serre, protection des eaux internationales, protection de la couche d'ozone.*

*Le FFEM est supervisé par un Comité de pilotage, associant les quatre ministères concernés (Economie, Environnement, Affaires Etrangères, Recherche) et l'AFD. Il s'appuie sur un Secrétariat géré par l'AFD à travers un service spécifique. Le FFEM ne s'appuie pas, opérationnellement, sur des agences de mise en œuvre mais chaque projet FFEM est présenté sous la responsabilité d'une des cinq institutions représentées au Comité de pilotage.*

*Le FEM comme le FFEM s'appuie sur un Comité Scientifique et Technique, doté d'un rôle consultatif.*

*Les différences en termes d'activités entre les deux mécanismes sont les suivantes :*

*Le FFEM consacre un peu moins de la moitié de ses ressources au continent africain, contre moins de 20% pour le FEM.*

*Le FFEM intervient exclusivement dans des projets axés principalement sur le développement économique et social des pays bénéficiaires. Le FEM intervient également dans le cadre de projets ayant essentiellement une finalité de protection de l'environnement.*

*Le FFEM intervient dans le cadre de projets de développement d'importance significative et comprenant des investissements et des réalisations concrètes. Le FEM finance également des activités de renforcement de capacités, de recherche et des micro - projets à travers un guichet ONG.*

*Le montant moyen des subventions pour les projets d'investissement est de l'ordre de 10 MF pour le FFEM, contre 16 MUSD pour le FEM.*

*La part du FFEM dans le coût total des projets est de 15%, contre 30% pour le FEM. Cette part est d'ailleurs plafonnée à 50% dans le cadre du FFEM.*

Les liens FEM et FFEM se situent à plusieurs niveaux :

- le président du Comité de Pilotage du FFEM est membre pour la France du Conseil du FEM
- le Secrétaire général du FFEM est membre suppléant pour la France du Conseil du FEM
- depuis 1998, un membre du Comité scientifique et technique du FFEM est également membre du Comité scientifique du FEM
- sur 90 projets identifiés au niveau du FFEM, 15 associent des ressources du FEM.

Le FEM et le FFEM sont donc complémentaires en matière d'activités ; le FFEM jouant au niveau bilatéral le rôle du FEM au niveau multilatéral. Leurs financements sont additionnels.

### 1.2.3 Les Moyens

La Banque dispose, pour mener les politiques que ses actionnaires décident, de moyens importants. Elle doit donc avoir un mode de fonctionnement transparent et une gestion de ses moyens efficace.

#### • **La gouvernance au sein du groupe Banque Mondiale**

Les actionnaires de la Banque ont approuvé des principes de transparence dans l'information par la Banque du grand public sur ses activités qui permettent à l'ensemble de la communauté du développement d'avoir une connaissance détaillée des activités de l'institution. Corollairement, la Banque et le Gouvernement Français ont un dialogue permanent avec les autres partenaires, notamment les ONG. Enfin, la présence de nombreux ressortissants français dans les équipes de la Banque participe de ce dialogue de long terme.

##### ➤ L'accès à l'information

En 1993, le conseil d'administration de la Banque Mondiale a approuvé une nouvelle politique d'information, qui a considérablement élargi la gamme des documents accessibles au public. Des centres publics d'informations (*infoshop*) ont également été créés. En 2000, la Banque Mondiale a de nouveau examiné la politique de transparence et d'information du public. Un rapport faisant le point sur l'application des directives de 1993 et sur les améliorations qui seraient susceptibles d'y être apportées a été examiné par les administrateurs et a fait l'objet d'une consultation publique entre septembre 2000 et avril 2001.

#### **Quelques chiffres sur la diffusion des informations de la Banque Mondiale**

*4000 demandes d'informations adressées à l'Infoshop*

*Premier site internet sur le développement par la fréquentation*

*332 000 nouveaux visiteurs par mois sur le site de la Banque (novembre 2000)*

*5,5 millions de pages vues par mois*

Les principales innovations contenues dans la proposition de la Banque sont résumées ci-dessous :

- La publication des documents de stratégies transitoire pour les pays sortant de conflit suivrait les règles établies pour les stratégies d'assistance pays(SAP) ;
- Les pays devraient rendre publics les CSLP et CSLP intérimaires avant leur examen par le conseil de la Banque ;
- Les rapports de présentation et les mémorandums de décaissement seraient diffusés à la demande du pays concerné ;
- des documents sur le respect des principes de sauvegarde seraient fournis à *l'infoshop* avant l'évaluation du projet considéré ;
- les rapports du Département de l'Evaluation (OED) seraient en principe publiés, sauf décision contraire du conseil d'administration ;

- le délai d'accès aux documents d'archives pourrait être ramené à 5 ans (contre 20 actuellement) pour les documents qui sont couramment rendus publics à l'heure actuelle ;
- les conclusions du Président à la fin du conseil d'administration sur les SAP, les rapports d'avancement sur les SAP, les stratégies sectorielles et certains documents de politique opérationnelle seraient publiés ;
- les mémorandums opérationnels seraient diffusés.

Le tableau suivant synthétise la situation actuelle ainsi que les modifications proposées.

Tableau : Evolution de la politique de diffusion des documents de la Banque Mondiale.

Type de document	Situation actuelle	Modification proposée
Stratégies d'assistance pays AID	Divulguées sauf situation exceptionnelle	Pas de changement
Stratégie d'assistance pays BIRD	Divulguées si le gouvernement le demande	Pas de changement
CSLP et CSLP-I	Facultatif avant discussion	Divulgués avant discussion
Déclaration finale du Président sur les SAP et stratégies sectorielles	Non divulguées	Divulguées
Stratégies d'appui transitoires	Pas de règles	Même régime que les SAP
Documents PPTE	Divulgués	Pas de changement
Dossiers des services sur les prêts à l'ajustement	Non divulgués	Divulgués
Rapports de l'OED	Non divulgués	Divulgués sauf décision contraire du conseil pour l'évaluation des procédures internes
Rapports du Groupe d'Assurance de la qualité (QAG)	Non divulgués	Pas de changement
Versions préliminaires des documents d'évaluation de projets et des SAP	Non divulgués	Pas de changement
Evaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA)	Non divulgué	Pas de changement

Les principaux messages qui sont ressortis de la consultation sur la proposition sont les suivants:

- Les propositions ont été généralement bien accueillies. De nombreux représentants de gouvernements se sont plaints de l'absence de communication à eux-mêmes des évaluations de la politique et des institutions nationales concernant leur pays. La plupart des commentaires en provenance de la société civile insiste sur la publication de toutes les SAP et des documents de présentation des prêts d'ajustement et de leurs différentes tranches. Beaucoup de commentaires s'expriment en faveur de la publication des versions préliminaires des SAP et des documents d'évaluation des projets et des documents du Groupe d'assurance de la qualité. Une plus grande transparence des opérations du conseil a également été souvent évoquée.

La consultation a révélé un très grand intérêt pour la traduction des documents en différentes langues. En outre, le caractère complexe des documents de la Banque a été souligné. Il a été suggéré que la Banque prépare des synthèses plus faciles d'accès.

#### ⇒ La position de la France

La France a constamment soutenu les efforts de la Banque Mondiale en direction d'une plus grande transparence. Nous avons soutenu les propositions de la Banque en faveur

d'une diffusion plus large des documents en notant cependant que celles-ci n'allaient pas encore assez loin. En effet, avec plusieurs autres actionnaires, la France est favorable à la diffusion de toutes les stratégies d'assistance pays et par conséquent, souhaite aligner le régime de publication des SAP de la BIRD sur celui de l'AID. En outre, la France est favorable à la publication des versions provisoires et définitives des principaux documents de politiques et des principales stratégies.

Enfin, la France insiste particulièrement pour que la politique de diffusion de la Banque s'accompagne des nécessaires efforts de traduction des documents dans d'autres langues que l'anglais pour en assurer la plus large diffusion.

En outre, la plupart des documents servant de base aux négociations de reconstitution des l'AID et du Fonds pour l'environnement mondial sont disponibles quelques semaines avant les réunions sur le site internet de la Banque.

➤ Le rôle de l'Europe

L'Union Européenne constitue à la fois le premier actionnaire de la Banque Mondiale et le premier contributeur au financement de son guichet concessionnel, l'AID (cf. Tableau).

**Tableau : part de l'Europe à la Banque Mondiale.**

<b>Pays</b>	<b>Part capital BIRD (%)</b>	<b>Contribution AID-12 (%)</b>
Allemagne	4.61	11.00
Autriche	0.70	0.78
Belgique	1.85	1.55
Danemark	0.86	1.58
Espagne	1.78	1.39
Finlande	0.54	0.60
<b>France</b>	<b>4.42</b>	<b>7.30</b>
Grèce	0.11	0.12
Irlande	0.34	0.18
Italie	2.85	3.80
Luxembourg	0.11	0.10
Pays-Bas	2.26	2.60
Portugal	0.35	0.20
Royaume-Uni	4.42	7.30
Suède	0.95	2.62
<b>TOTAL Union Européenne</b>	<b>26.15</b>	<b>41.12</b>
Etats-Unis	16.87	20.86
Japon	8.08	18.70
Canada	2.85	3.75
<b>TOTAL G7</b>	<b>44.10</b>	<b>72.71</b>

Cette affirmation progressive de "l'Europe du Développement" est, par exemple, illustrée par le cycle des "conférences ABCDE", dont les deux premières éditions se sont tenues à Paris en 1999 et 2000 et la dernière en date, le 25 juin dernier, par conférence électronique lancée depuis Paris.

La création d'une Vice-Présidence Europe, inaugurée le 21 octobre 1998 par M.WOLFENSOHN et dont le Vice-Président, M. Jean-François RISCHARD est basé à Paris, témoigne également de cette volonté. Le rôle de cette entité nouvelle est notamment de mieux faire connaître la Banque mondiale et de faciliter les coopérations entre partenaires bilatéraux et multilatéraux. Elle doit aussi faciliter les contacts entre les milieux universitaires, professionnels, administratifs européens et l'institution multilatérale afin de mieux diffuser dans les politiques de la Banque et parmi ses personnels les conceptions européennes.

La concertation entre actionnaires européens de la Banque Mondiale est fréquente, et porte sur des sujets extrêmement variés (questions budgétaires, instruments, ...). Elle est facilitée par la convergence progressive des conceptions européennes en matière de politiques de développement. Sous présidence française de l'Union européenne, l'administrateur pour la France a organisé plusieurs réunions de concertation sur des sujets d'actualité comme l'adhésion de la République Fédérale de Yougoslavie à la Banque Mondiale, la stratégie de la Banque dans les pays à revenus intermédiaires, et l'Europe du développement. A l'initiative de la France, il a été décidé que le pays assumant la présidence organiserait chaque semestre au moins une réunion avec le Vice-Président Europe de la Banque.

En outre, au cours de l'exercice 2000, la France a pris des initiatives importantes dans ce domaine. Elle a ainsi invité le 8 décembre 2000 l'ensemble des actionnaires européens à un débat avec plusieurs hauts responsables de la Banque Mondiale sur des questions aussi fondamentales que la définition de la stratégie de l'institution dans les pays à revenus intermédiaires et dans les pays les moins avancés (cf. encadré).

<b>sujets évoqués entre les actionnaires européens et la Banque Mondiale le 8 décembre 2000 à Paris</b>
<i>1. Stratégie de la Banque Mondiale dans les PRI (guichet non-concessionnel BIRD) :</i>
<i>Adaptation de la classification des PRI utilisée par la Banque à la variété des situations de ces pays</i>
<i>Pris en compte de la réduction de la pauvreté dans la stratégie actuelle de la Banque</i>
<i>Répartition des rôles entre le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale</i>
<i>Rôle de la Banque dans la prévention et le traitement des crises financières</i>
<i>Equilibre entre "prêts-programmes" et "prêts-projets"</i>
<i>Evolution de l'institution vers un métier de "banque du savoir" par le développement de ses activités d'études et de conseils</i>
<i>Conséquences budgétaires et organisationnelles de ces évolutions stratégiques</i>
<i>Opportunité d'une tarification différenciée des prêts</i>
<i>2. Stratégie de la Banque Mondiale dans les PMA (guichet concessionnel AID) :</i>
<i>Mode d'intervention de l'AID dans les pays "mixtes"</i>
<i>Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et intervention de la Banque dans les PMA</i>
<i>Ressources de l'AID et financement de certains "biens publics internationaux (BPI)"</i>
<i>Allocation des ressources en fonction de la performance des pays et prise en compte de la situation particulière des pays "post-conflits"</i>
<i>Maintien de la capacité d'intervention de l'AID dans les pays PPTE et débat entre prêts et dons</i>

➤ Le dialogue avec le Parlement et les ONG

La communication avec le Parlement sur les questions relatives au FMI et à la Banque mondiale s'est intensifiée ces dernières années.

Elle l'a d'abord été par l'amélioration de la transparence des institutions elles-mêmes, sous l'impulsion de leurs États-membres. S'agissant du FMI par exemple, un grand nombre de documents auparavant confidentiels sont désormais rendus publics (et postés sur le site Internet du Fonds, considérablement amélioré depuis quelques années) : il s'agit notamment des rapports de surveillance "Article IV", des rapports programmes, des compte rendus des débats au Conseil d'administration, des documents budgétaires, des "Notes d'information au public", etc. La Banque Mondiale diffuse de la même façon l'essentiel de ses documents sur son site Internet et organise ainsi une information permanente des ONGs sur ces politiques et ses projets.

Elle l'a ensuite été par la diffusion par le Gouvernement au Parlement du présent rapport annuel (en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998) sur les activités du FMI et de la Banque mondiale. Les réactions au contenu de ce rapport, transmises par la Commission des Finances de l'Assemblée mais aussi par le HCCI, contribuent au dialogue sur la définition de la politique française vis-à-vis des institutions de Bretton Woods. S'agissant du lien entre le Gouvernement et le Parlement en France au sujet des institutions de Bretton Woods, celui-ci a également été renforcé au travers de plusieurs auditions du Directeur du Trésor et de la Chef du Service des Affaires Internationales et Européennes de cette Direction. Ces auditions ont donné lieu à une information précise des parlementaires sur l'activité des Institutions de *Bretton Woods* et sur les positions défendues par la France dans ces enceintes.

Le rôle de la vice-présidence Europe de la Banque Mondial et du bureau de Paris du FMI sont également centraux en la matière : les représentants de la Direction des institutions sont ainsi en mesure de participer aux réflexions qui se déroulent dans notre pays et dans les autres pays européens et de répondre plus facilement aux demandes des différentes associations et organismes qui souhaitent entrer en dialogue avec la Banque Mondiale et le FMI.

La Banque Mondiale a, par ailleurs, formalisé cette relation de deux manières :

- en organisant une journée européenne de rencontres entre la Banque Mondiale et les parlements des pays de l'Union Européenne ;
- en examinant de façon détaillée et systématique les coopérations qui peuvent être établies entre la Banque et les ONG françaises. Une concertation sur les travaux déjà effectués va s'engager au second semestre 2001.

#### ⇒ **La position de la France**

La France défend, dans les enceintes internationales, une participation accrue des parlements et de la société civile à la conception des politiques de développement, particulièrement dans le cadre de l'élaboration des CSLP. En effet, l'appropriation des orientations retenues est une condition essentielle au succès de leur mise en œuvre. La France se doit donc d'être exemplaire dans ce domaine.

*"L'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté doit être un moyen de mieux mobiliser la société civile autour des objectifs de développement durable. La société civile est active à l'échelon global comme à l'échelon local, c'est une donnée nouvelle dont il faut tenir compte ; elle est porteuse d'un esprit d'initiative et d'un sens de la solidarité qu'il faut mobiliser. Parce que cette démarche est innovante, elle se heurte à de nombreuses difficultés pratiques, elle remet aussi en cause des pratiques anciennes des administrations ou des institutions internationales. Mais il faut surmonter les obstacles et ces réticences. Pour les uns et pour les autres, il faut trouver avec les ONG les moyens*

*d'un dialogue et d'une coopération efficaces qui répondent aux exigences démocratiques et canalisent l'énergie militante que la société civile entend désormais appliquer au processus de développement."*

*(Déclaration de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)*

Le dialogue avec la société civile s'est renforcé au cours de l'année 2000. Ainsi, une rencontre autour du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du Président du HCCI, M. Jean-Louis Bianco, a été organisée en préalable aux Assemblées de Printemps du FMI et de la Banque Mondiale, le 24 avril dernier, dans le cadre d'une réunion élargie du Haut Conseil pour la Coopération Internationale (HCCI). Elle a été suivie le 20 juin 2001 par une deuxième réunion permettant de présenter aux représentants des ONGs les principales conclusions de ces Assemblées.

Ces rencontres ont associé des représentants des bureaux parisiens de la Banque Mondiale et du FMI.

## **LE HCCI ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS**

*Créé en février 1999 dans le cadre de la réforme de la coopération française et installé en novembre de la même année par le Premier ministre, le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) joue un double rôle en tant qu'émanation de la société civile, c'est-à-dire des acteurs non étatiques de la coopération internationale : permettre une concertation entre les acteurs publics et privés de cette coopération, dans un souci de cohérence de leurs actions, favoriser l'adhésion du public à celles-ci.*

*Dans le cadre de ses missions, le HCCI a été amené à s'intéresser aux activités des institutions financières internationales, particulièrement au Fonds monétaire internationale et à la Banque mondiale.*

*L'une des commissions du HCCI, qui travaille sur l'articulation des coopérations bilatérale et multilatérale, a en effet remis en décembre 2000, à la commission des finances de l'assemblée nationale qui le lui avait demandé, une contribution sur le rapport que le gouvernement avait déposé devant le parlement au sujet des activités des institutions de Bretton Woods. Cette contribution avait été étayée par un rapport émanant de la même commission du HCCI. Sa préparation avait donné lieu à des auditions de responsables de l'administration française et de représentants des institutions de Bretton Woods, ainsi que de M. Camdessus, ancien directeur général du FMI.*

*Ainsi un dialogue entre le HCCI et ces institutions a pu s'engager, sur des sujets extrêmement divers mais qui sont au cœur des problèmes internationaux actuels dans les domaines économiques et financiers : la lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités, le traitement de la dette des pays en développement, l'aide au développement, les politiques d'ajustement structurel, le développement durable, la prévention et le traitement des crises, le rôle des marchés et des institutions, la transparence des IFI et le rôle des organisations des sociétés civiles, etc.*

*Ce dialogue s'est poursuivi à l'occasion d'une mission que le président du Haut conseil, M. Jean-Louis BIANCO, a effectué à Washington lors des réunions des comités de printemps des institutions de Bretton Woods dans le cadre de la délégation française, dont il faisait partie à l'invitation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Laurent FABIUS. Cette mission avait été précédée et a été suivie de réunions d'échanges de vue et de débriefing entre le bureau élargi du HCCI d'un côté, le ministre et ses services (direction du trésor) de l'autre, avec la participation de représentants des institutions de Bretton Woods. Lors de sa mission à Washington, le président du HCCI a participé à un entretien avec le directeur général du FMI, aux réunions des deux comités – le comité monétaire et financier international et le comité de développement – et il a rencontré plusieurs responsables des deux institutions, notamment deux vice-présidents de la Banque et les responsables des départements Afrique et de l'élaboration et de l'examen des politiques du Fonds, ainsi que le directeur du bureau Europe et le conseiller juridique général de ce dernier. Il a également eu des entretiens avec M. Jean-Claude MILLERON, administrateur pour la France au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale.*

La Direction du Trésor a répondu à plusieurs demandes précises d'information des ONGs et des parlementaires.

De façon plus concrète, ce dialogue a été particulièrement actif à propos du suivi du projet d'oléoduc de Doba financé par la Banque Mondiale au Tchad et au Cameroun (cf. encadré).

<b>Dialogue avec les ONGs à propos du projet d'oléoduc de Doba</b>
<i>Le projet pétrolier de Doba a été approuvé par le Conseil d'Administration de la Banque Mondiale le 6 juin 2000. La France a soutenu ce projet, en dépit de certaines réserves, compte tenu de son potentiel pour réduire la pauvreté au Tchad, qui demeure l'un des pays les plus pauvres de la planète.</i>
<i>Des irrégularités (achat d'armes) concernant l'utilisation des premiers bénéfices de la rente pétrolière par les autorités tchadiennes ont été rapportées en décembre dernier. Ceci était clairement en contradiction avec les engagements pris de consacrer la majorité des ressources du projet à la réduction de la pauvreté. Ces irrégularités ont notamment suscité le report de l'examen du Tchad dans le cadre de l'initiative PPTE ainsi qu'un message de grande fermeté de la Banque Mondiale auprès du Président DEBY.</i>
<i>Les représentants des ONGs ont fait part de leurs inquiétudes concernant certains autres aspects de la mise en œuvre de ce projet. L'intégralité de ces préoccupations a été relayée auprès des services de la Banque Mondiale et des éléments de réponse ont été recueillis auprès de ces derniers.</i>
<i>Sans remettre en cause l'opportunité de ce projet, les questions soulevées par les ONGs justifient le maintien d'une vigilance soutenue de la communauté internationale sur sa mise en œuvre.</i>

➤ Les personnels français de la Banque

En 2000, la présence de ressortissants français au sein du groupe Banque mondiale a confirmé sa progression (315 en 1999, 357 fin 2000), le nombre de cadres augmentant de 230 (fin juin 1999) à 268 (fin juin 2000). Les Français représentent ainsi 4.3% des effectifs du siège, ce chiffre devant être rapproché de celui de la part du capital social de la BIRD détenue par la France (4.42%).

Cette évolution favorable est d'autant plus significative que le contexte global de recrutement était peu porteur cette année encore et que le mouvement de décentralisation entrepris depuis trois ans n'était pas a priori favorable aux ressortissants français. En outre, les résultats obtenus par des Français dans le cadre du programme de recrutement de jeunes professionnels, qui constitue la filière d'excellence de la Banque mondiale, sont très positifs (7.3% en 2000) alors que la sélectivité du processus a encore été accrue (6000 candidats pour 20 postes).

Toutefois, la présence française doit être confortée au sommet de la hiérarchie. Depuis le départ de Jean-Michel Sévérino de la Vice-présidence "Asie de l'Est et pacifique", il ne reste plus qu'un Vice-Président français, Jean-Louis Sarbib, dans une région stratégique de la Banque, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. En outre, il serait souhaitable de poursuivre la diversification des secteurs dans lesquels travaillent les ressortissants français, d'une part hors de la région Afrique, d'autre part, dans les secteurs sociaux et éducatifs et, de manière plus générale, en direction du secteur privé.

**Tableau : Part des effectifs et du capital des principaux actionnaires de la BIRD**

	Part du capital de la BIRD	Part des effectifs totaux	Part des effectifs des cadres	Nombre de hauts dirigeants
France	4.42%	3.36%	4.08%	0

Etats-Unis	16.87 %	22.12%	23.64 %	4
Allemagne	4.61%	1.52%	2.19%	1
Royaume-Uni	4.42%	3.83%	4.98%	0

✦ *Le programme de mise à disposition de fonctionnaires auprès de la Banque mondiale*

Les programmes de mises à disposition d'agents de la Fonction publique financés par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministère des affaires étrangères fournissent à cet égard un appui intéressant dans la promotion des compétences françaises en matière de gestion publique. En effet, en même temps qu'étaient créés les fonds fiduciaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un programme de mise à disposition des cadres supérieurs et intermédiaires du ministère auprès de la Banque mondiale était mis en place, financé en partie par ces fonds fiduciaires.

Ce programme vise à contribuer à l'ouverture internationale des fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en leur offrant la possibilité d'une mobilité susceptible de mener à une intégration au sein de la Banque. Au-delà, le but est de renforcer les liens de coopération avec la Banque mondiale, afin d'y promouvoir l'approche économique et financière française.

En septembre 2000, quatre agents ont ainsi été affectés auprès de la Banque mondiale, deux autres agents ayant bénéficié du programme l'année précédente.

A titre d'exemple, les agents « secondés » en 2000 ont été affectés à la gestion informatique du secteur public pour la région Asie centrale et Europe, à la réforme du secteur public pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, au département budgétaire de la Banque mondiale, et à l'unité d'enquêtes sur la corruption et les fraudes dans les marchés financés par la Banque.

Pour le ministère, qui représente l'Etat français actionnaire, l'objectif est de renforcer la présence française auprès de la Banque mondiale, de mieux connaître cette institution par un lien direct et interne, et d'y promouvoir l'approche économique et financière française.

Pour les fonctionnaires concernés par ce dispositif, l'objectif est d'une part de diversifier leur expérience en les familiarisant avec une institution multilatérale de développement. Il est, d'autre part, de leur ouvrir des voies potentielles de débouchés, dans la mesure où cette mise à disposition est de nature à favoriser leur intégration par la suite dans les services de la Banque mondiale.

Enfin, ce dispositif permet à la Banque mondiale de s'attacher les compétences dont elle a besoin pour un coût réduit par rapport à un recrutement classique. Il lui offre également la possibilité de tester sur longue période de futurs candidats à un recrutement direct.

S'agissant des modalités pratiques, la durée de la mise à disposition est de 18 mois à 2 ans maximum, non renouvelable. La rémunération des agents est constituée de trois éléments :

- la direction gestionnaire du corps de l'agent continue de payer les émoluments habituels (à savoir le traitement indiciaire et les primes) ;
- la Banque mondiale verse, sur son budget propre, une indemnité forfaitaire ;

Enfin, le Fonds fiduciaire de partenariat (*French Partnership Trust Fund*), créé et abondé au sein de la Banque par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, paie une indemnité différentielle destinée à porter le niveau de rémunération (salaire et indemnités d'expatriation) de l'intéressé à celui d'un agent qui serait recruté directement par la Banque mondiale.

Le programme du Ministère affaires étrangères vise, quant à lui, pour l'essentiel des personnels des ministères de l'équipement (2 par an en moyenne), de l'agriculture et du CIRAD. Une diversification est engagée vers les secteurs de l'éducation, de la santé, de la protection sociale mais aussi de la micro-finance et des nouvelles technologies de l'information.

### • **Questions budgétaires et financières**

Le budget de la Banque est, comme dans toute institution importante, un élément important pour la vie d'institution. Dans le cas d'une institution financière, la situation financière est un autre élément crucial.

#### ➤ Le budget de la Banque

#### □ **Le Contrat de Plan (« *strategic compact* ») :**

En 1997, le Président de la Banque mondiale a lancé une profonde réorganisation de l'institution. La Banque était, en effet, considérée comme insuffisamment réactive et trop centrée sur Washington.

#### **le Contrat de Plan ("Strategic Compact").**

*Le "Strategic Compact" a été initié en 1997 avec pour objectif de redéfinir la stratégie de la Banque Mondiale, dans le contexte des années 90s où la Banque était fortement critiquée pour son manque d'efficacité et sa lourdeur bureaucratique.*

#### **Historique des réflexions stratégiques de la Banque Mondiale :**

*en 1994, un premier document stratégique ("learning from the past, embracing the future") avait mis l'accent sur la nécessité d'améliorer (1) la sélectivité; (2) le partenariat avec d'autres institutions; (3) l'écoute des clients; (4) les résultats des programmes soutenus; (5) l'efficacité économique (coût/bénéfice); et (6) l'intégrité financière de l'institution.*

*en 1996, un autre document stratégique a permis de définir ce que devrait être l'organisation nouvelle de la Banque; à la suite de cette réflexion a été notamment engagé un processus de décentralisation de l'institution avec un renforcement de la présence régionale (notamment en Afrique) et la création des départements sectoriels ("Networks") conduisant à l'organisation matricielle actuelle de l'institution*

#### **Contenu du "Strategic Compact" :**

*Le Compact affichait 4 priorités :*

*préserver l'activité de la Banque, particulièrement dans le domaine des services (ESW)*

*recentrer l'action de la Banque sur certains secteurs-clés (développement durable, secteur sociaux, évolution des secteurs publics et privés, développement institutionnel en Afrique, réforme des secteurs financiers, lutte contre la corruption, développement de l'investissement privé)*

*renforcer l'expertise de l'institution afin de la faire évoluer vers une "banque du savoir"*

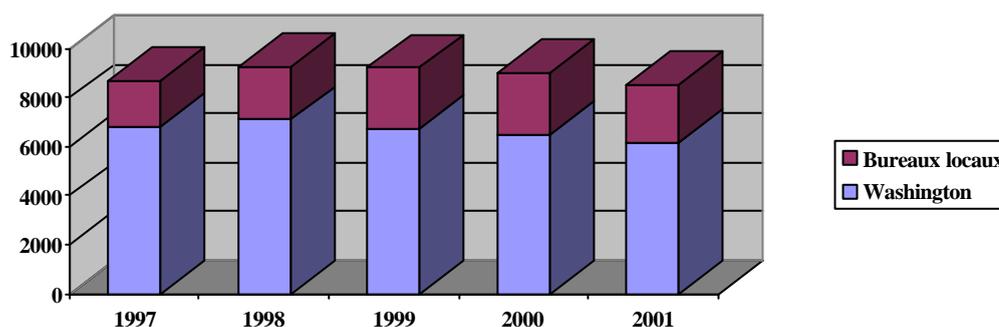
*moderniser l'institution par une meilleure gestion de l'information, la poursuite des efforts de décentralisation, la qualification des personnels, l'amélioration de la gestion financière*

Cette réforme, baptisée Contrat de Plan (« *strategic compact* », et s'étalant sur trois ans, s'articulait autour de quatre axes principaux :

- la revitalisation des activités de la Banque, en se portant davantage à l'écoute des pays emprunteurs, en décentralisant l'institution et en améliorant la qualité des opérations ;
- l'élargissement de l'ordre du jour du développement par la prise en compte accrue des questions de gouvernance, du secteur financier, des dimensions sociales du développement et du développement rural, ainsi qu'en travaillant davantage en partenariat. La Banque a également, au cours de cette période, été au cœur de la mise en œuvre de l'initiative PPTE et a accru ses interventions dans le domaine des biens publics globaux ;
- le renforcement des capacités internes, qui s'est traduit par une réforme des ressources humaines et une rénovation des systèmes d'information ;
- l'investissement dans le savoir et le partage du savoir, avec un renforcement de l'institut de la Banque mondiale, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de l'internet ainsi que la création d'un réseau mondial pour l'enseignement à distance.

Ce plan, vaste et ambitieux, s'accompagnait d'une augmentation transitoire des ressources budgétaires de la Banque mondiale pour un montant de 250 MUSD, la direction de la Banque s'engageant à ramener, en termes réels, le niveau du budget pour l'année 2000 au niveau de 1997. Cet effort budgétaire devait également s'accompagner d'un plan d'économies et de réduction des coûts.

#### **Graphique : Evolution des effectifs de la Banque au siège et dans les bureaux locaux**



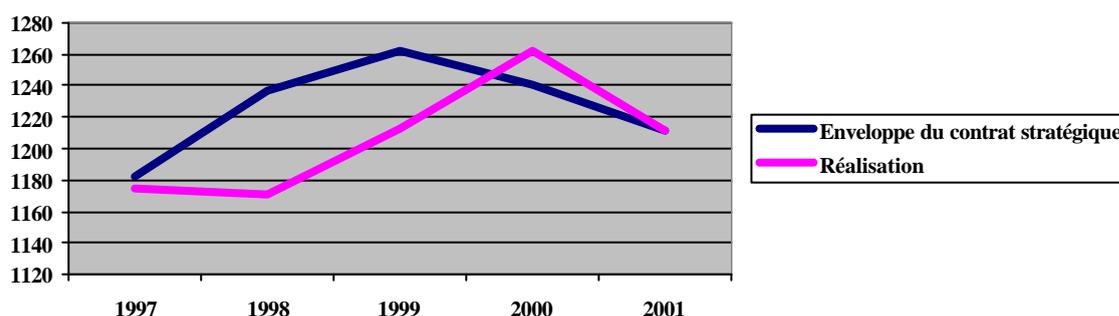
Le pacte stratégique a fait l'objet d'une évaluation interne à la Banque en 2001 (disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.worldbank.org/html/extdr/strategypapers/>). De nombreux éléments positifs y ont été relevés à la fin :

- la décentralisation des opérations qui s'est traduite par le transfert de Washington vers le terrain de plus de la moitié des directeurs-pays ;
- l'accent mis sur lutte contre la corruption, auparavant considérée comme un tabou ;
- une organisation interne (matrice notamment) plus proche des besoins des clients ;

- la transparence et l'ouverture vers la société civile ;
- la création de synergies entre les différents éléments du Groupe : ainsi des départements communs ont été créés entre la SFI et la Banque Mondiale et les stratégies d'assistance pays sont désormais le plus souvent communes à la Banque, la SFI et l'AMGI;
- une plus grande attention portée aux questions de développement du secteur privé et à la création d'un climat favorable à l'investissement ;
- un accent mis sur la qualité des opérations.

Au total, le « pacte stratégique » s'est traduit par une plus grande efficacité de l'institution dans l'accomplissement de sa mission, comme en témoignent par exemple l'augmentation de la qualité des projets et l'élargissement de la gamme de produits et de services proposés par le Groupe de la Banque à ses clients. Toutefois, tous les gains attendus du « *pacte stratégique* » n'ont pas été atteints. L'augmentation du nombre de priorités s'est traduite par un manque de sélectivité. Certaines missions essentielles de la Banque n'ont pas reçu l'attention nécessaire, comme les travaux analytiques ou les opérations dans le domaine du développement rural. Enfin, les économies projetées n'ont toutes pas été réalisées.

**Graphique : Evolution du budget de la Banque Mondiale (1997-2001)**



**Tableau : Les grandes masses du budget de la Banque**

	1997	2000	2001
Programme des Régions	721.2	738.7	719.8
Programme des Secteurs	69.6	117.8	122
Autres programmes opérationnels	98	113.8	109.7
<b>Sous-total des unités opérationnelles</b>	<b>888.8</b>	<b>970.3</b>	<b>951.5</b>
Finance	81.4	76.1	91.7
Administration	144.9	142.7	141.9
Services centraux	92	87.7	85.3
<b>Sous-total unités non-opérationnelles</b>	<b>318.3</b>	<b>306.5</b>	<b>318.9</b>
Comptes centraux	109.6	119.9	89.1
Remboursements	-105.4	-102.2	-121.2
Reports			-31.5
<b>Budget administratif net</b>	<b>1211.3</b>	<b>1294.5</b>	<b>1206.8</b>

**Tableau : objectifs du "Strategic Compact"**

Indicateur	Unité	situation initiale	objectif à atteindre
Qualité des projets	% conformes aux standards	66	100
Qualité des services de prêts	% conformes aux standards	63	100
Qualité des activités de conseil	% conformes aux standards	50	100
Activités de "front-line"	% du budget administratif	52	60
Qualité des projets	% satisfaisants	70	100
Gestion du portefeuille :			
- indice de "réalisme"	%	64	75
- indice de "proactivité"	%	61	90
Réduction des effectifs *	Nb de suppression d'emplois	-	500-700

le chiffre indiqué n'est pas un objectif "officiel"

**Tableau : coût estimé du "Strategic Compact"**

	coût 1998-1999 (M USD)
1. Préserver l'activité de la Banque	165
2. Recentrer son action	100
3. Renforcer son expertise	65
4. Moderniser l'institution	90
Financement interne	- 170
Coût net	250
+ réduction des effectifs	100-150

#### □ La sélectivité :

Le cadre institutionnel du développement est complexe. Dans un souci d'efficacité accrue, il importe que les différents acteurs, notamment multilatéraux, recentrent leurs interventions sur les domaines où ils sont les plus compétents relativement les uns par rapport aux autres. Tel est le sens de la "sélectivité" demandée par les actionnaires des institutions multilatérales.

Etre sélectif, cela signifie d'abord concentrer l'aide sur les pays les plus pauvres, et notamment en Afrique. Le nouveau cycle de reconstitution de l'AID qui a débuté à Paris en février dernier et s'est poursuivi à Addis Abeba au début du mois, est l'occasion, pour la France mais aussi les autres bailleurs de fonds, de réaffirmer cette priorité.

Etre sélectif, c'est aussi concentrer l'aide là où elle sera la plus efficace, ce qui signifie identifier les pays où le cadre institutionnel et des pratiques de "bonne gouvernance" permettront de valoriser pleinement les flux financiers d'aide publique au développement. Toutes les Banques Multilatérales de Développement ont désormais mis en œuvre une politique d'allocation de leurs ressources concessionnelles directement corrélée à la "performance" des pays bénéficiaires.

Etre sélectif, c'est enfin choisir des domaines d'intervention pleinement cohérents avec les objectifs du développement international, tels que le soutien aux secteurs sociaux, tout en valorisant au mieux les compétences respectives des différentes institutions de développement. La réflexion engagée lors des derniers Comités du Développement autour des "biens publics internationaux" illustre le besoin de cette sélectivité accrue dans un domaine par nature diffus, global et où une multitude d'acteurs sont présents.

#### ➤ La situation financière de la Banque mondiale

Après les volumes exceptionnels atteints lors de la crise asiatique (28 MdsUSD en 1998), les engagements de la BIRD et l'AID ont sensiblement décliné au cours des dernières

années, pour atteindre un peu plus de 15 MdsUSD en 2000 et probablement autour de 17 MdsUSD en 2001.

La dégradation de la situation économique de quelques grands clients de la Banque (Argentine et Turquie) ainsi que l'accumulation d'arriérés par la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe vont conduire en 2001 à une forte augmentation des provisions de la BIRD. Ceci se traduira par une réduction sensible du revenu net, qui pourrait passer de 1582 MUSD pour l'exercice clos le 30 juin 2000 à 881 MUSD au 30 juin 2001. Malgré cette détérioration du revenu net, le ratio de capital sur prêts devrait se maintenir autour de 21,2%.

Il n'en reste pas moins que face à cette détérioration de sa situation financière, la Banque devra faire preuve de prudence et exploiter au maximum ses marges de manœuvre financières en maîtrisant ses coûts, en répercutant le coût de ses opérations dans les prix des prêts et en étant plus sélective dans le choix de ses opérations.

## **2 Deux exemples de politiques communes au service du développement**

### ***2.1 La promotion de la bonne gouvernance et de l'intégrité du système monétaire et financier international***

#### **2.1.1 La lutte contre le blanchiment**

➤ La mobilisation internationale, le GAFI

Le Groupe d'action financière internationale (GAFI) est l'enceinte internationale de référence en matière de lutte contre le blanchiment. Créé en 1989, à l'initiative de la France, le GAFI a concentré initialement ses travaux sur la définition du standard international en matière de lutte contre le blanchiment, les 40 recommandations du GAFI. Sur cette base, et en vertu du principe de pression par les pairs et d'évaluation mutuelle fondant cette enceinte, le GAFI a procédé à deux revues de la mise en œuvre des 40 Recommandations par ses Etats membres. Le GAFI vient d'engager la révision de ses 40 Recommandations, pour assurer qu'elles demeurent adaptées aux nouveaux risques nés de l'évolution du système financier international et aux nouvelles pratiques de la criminalité organisée.

En 2000, constatant que l'effort international de lutte contre le blanchiment se heurtait aux pratiques non-coopératives de plusieurs pays et territoires, dans lesquels l'absence de volonté politique et de cadre juridique constituaient des lieux privilégiés pour les blanchisseurs et leur accès au système financier international, le GAFI a engagé des travaux sur les pays et territoires non-coopératifs. Le G7, et tout particulièrement la France et les Etats Unis, a joué un rôle moteur et déterminant dans le lancement de cette initiative. Cette initiative a conduit le GAFI à publier en juin 2000 une liste noire de 15 pays et territoires non-coopératifs et à identifier les déficiences en matière de lutte contre le blanchiment de 14 autres pays.

Depuis juin 2001, le GAFI a procédé à un examen attentif des progrès réalisés par plusieurs de ces pays vers un renforcement et la mise en conformité avec les standards internationaux de leurs dispositifs anti-blanchiment, sur la base d'une méthodologie mettant l'accent sur la mise en œuvre effective des réformes législatives adoptées. En juin 2001, le GAFI a décidé, sur la base des progrès accomplis, de sortir 4 pays de la liste noire, tout en maintenant un suivi précis et rigoureux de la mise en œuvre, visant à assurer la pérennité de ces efforts. En raison de l'absence de progrès accomplis par 3 des pays listés en juin 2000, le

GAFI a recommandé par ailleurs l'adoption de contre-mesures additionnelles envers la Russie, les Philippines et Nauru au 30 septembre 2001, sauf si ces pays promulguent dans l'intervalle des réformes répondant de manière significative aux déficiences identifiées. Le GAFI a par ailleurs relevé les progrès accomplis à des degrés variables par les huit autres pays listés en juin 2000. Il a considéré que les réformes législatives accomplies aux Iles Cook, aux Iles Marshall, en Israël et au Liban représentaient des avancées positives dans la réponse aux lacunes précédemment relevées pour passer à la phase d'évaluation de la mise en œuvre effective de ces réformes.

Enfin, sur la base d'une nouvelle revue, le GAFI a inscrit 6 nouveaux pays sur la liste noire des pays et territoires non-coopératifs en juin 2001. Il a dans le même temps identifié les déficiences en matière de lutte contre le blanchiment de 4 autres pays.

- Au 22 juin 2001, la liste noire des pays et territoires non-coopératifs comprend donc les 17 pays suivants : Dominique, Egypte, Guatemala, Hongrie, Iles Cook, Iles Marshall, Indonésie, Israël, Liban, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Philippines, Russie, Saint Christophe et Nieves et Saint Vincent et les Grenadines.

#### ⇒ **La position de la France**

La France joue un rôle moteur dans les travaux du GAFI et a réaffirmé à plusieurs occasions sa détermination à lutter contre le blanchiment d'argent et la criminalité financière, afin de renforcer l'intégrité du système financier international et de mettre fin à la criminalité organisée.

Dans le cadre de sa Présidence de l'Union européenne, la France a par ailleurs fortement contribué à une concertation européenne étroite et déterminée sur ces questions, notamment dans le cadre du Conseil JAI/Ecofin du 17 octobre 2000, au cours duquel les Etats membres de l'Union sont convenus de participer activement aux travaux du GAFI et de poursuivre résolument leurs efforts collectifs dans la lutte contre le blanchiment.

#### ➤ Le rôle du FMI

De par son mandat visant à la stabilité du système financier international, le FMI a un rôle central à jouer pour limiter les effets adverses associés à la globalisation financière. C'est pourquoi le gouvernement français plaide sans relâche en faveur d'une exemplarité du FMI en matière de lutte contre les « abus financiers » internationaux, et notamment sur les aspects liés à la lutte contre le blanchiment des capitaux, condamnable en soi mais également facteur d'instabilité pour le système financier international.

En effet, l'ampleur des flux de capitaux liés au blanchiment constitue aujourd'hui un risque majeur pour l'intégrité du système financier international, ainsi que pour les systèmes financiers des Etats membres, et confère à la lutte contre le blanchiment le caractère d'un « bien public mondial ».

La création du GAFI en 1989 et l'élaboration de ses 40 recommandations en matière de lutte contre le blanchiment, visait à mettre en place l'indispensable coordination multilatérale pour ces questions et à définir le standard international, c'est-à-dire le corps de normes internationales à respecter en la matière. Les recommandations étant désormais reconnues par une très grande partie de la communauté internationale (plus de 130 pays, à travers notamment les groupes régionaux institués sur le modèle du GAFI), il était nécessaire que le FMI reconnaisse la lutte contre le blanchiment comme une part intégrante de son

mandat, en complément de son rôle en matière de surveillance et de détection des vulnérabilités financières.

Lors de son discours au Comité monétaire et financier international le 24 septembre 2000, Laurent Fabius, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie rappelait cet impératif en indiquant que « la lutte contre le blanchiment d'argent dans le monde doit être au cœur de nos préoccupations. Les effets néfastes du blanchiment d'argent sur la stabilité du système financier international et sur le développement durable de l'économie mondiale, notamment celle des pays émergents, ne sont plus à démontrer (...) Il appartient désormais au FMI et à la Banque mondiale de prendre pleinement en compte, dans la définition de leurs priorités et dans leurs programmes, la question du blanchiment d'argent en général et les conclusions de ces travaux multilatéraux en particulier. Les Institutions Financières Internationales ont un rôle majeur à jouer pour inciter—voire contraindre— les pays non-coopératifs à appliquer convenablement les normes internationales, en particulier les 40 recommandations du GAFI. Pour ce faire, elles doivent envisager de restreindre ou de soumettre à conditions leur soutien à ceux des pays et territoires non-coopératifs qui refuseraient de modifier leurs règles et pratiques dommageables ».

Le Conseil d'administration du 13 avril 2001 a permis de ce point de vue plusieurs avancées significatives, en grande partie du fait des orientations défendues par la France :

- Le débat au sein du FMI porte désormais sur les modalités opérationnelles de l'intégration de la lutte contre le blanchiment dans le mandat du Fonds et non plus sur son principe.
- Cette activité doit à présent être intégrée non seulement dans les fonctions de recherche et d'assistance technique du FMI, mais également dans ses activités de surveillance ainsi que celles associées à l'assistance financière accordée aux pays emprunteurs (à condition que l'impact macro-économique des activités de blanchiment soit avéré).
- Le FMI reconnaît enfin que les 40 recommandations du GAFI constituent la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment.

Toutefois, les réticences demeurent nombreuses au sein du FMI, notamment de la part de représentants de pays ayant développé des activités financières peu encadrées et sources de revenus substantiels.

Lors des débats qui se tiendront dans les mois à venir au Conseil sur la mise en œuvre opérationnelle des recommandations du GAFI, le Gouvernement français fondera sa position sur les éléments suivants :

- renforcement de la collaboration et de l'échange d'informations entre les services du FMI et ceux du GAFI, notamment dans le cadre de l'exercice de révision des 40 recommandations ;
- création d'un module ROSC (rapport sur l'observation des normes et codes) spécifique au blanchiment, et devant servir de support aux missions du FMI dans le cadre de ses activités de surveillance.

Enfin, le FMI continue de mener activement des travaux concernant les places financières offshore. Il examine notamment, en collaboration avec la Banque mondiale, comment ces places financières pourraient contribuer à la lutte contre les abus financiers, en particulier le blanchiment d'argent. De ce point de vue, et en liaison avec l'objectif plus

général de porter une attention soutenue aux vulnérabilités du secteur financier et d'en améliorer l'analyse dans le cadre des activités de surveillance, le FMI a entrepris, en grande partie sous l'impulsion de la France au sein du G7, d'aider les places financières offshore à améliorer la qualité de leur contrôle financier.

➤ Le rôle de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale et ses filiales (SFI et MIGA) sont triplement concernées par la lutte contre le blanchiment :

- en tant qu'établissements financiers, les institutions du Groupe Banque mondiale doivent être particulièrement vigilantes sur toutes les questions relatives au blanchiment et la lutte contre la criminalité dans la conduite de leurs opérations. Ceci concerne de manière prioritaire les opérations des filiales de la Banque Mondiale qui effectuent des opérations avec le secteur privé ;
- dans les conseils qu'elle donne aux gouvernements et dans les programmes qu'elle soutient dans le secteur financier, la Banque Mondiale doit promouvoir les meilleures pratiques en matière de lutte contre le blanchiment et la criminalité financière ;
- enfin, la Banque Mondiale joue un rôle important, avec le FMI, dans la promotion de la stabilité financière internationale, qui constitue un bien public mondial. Dans ce cadre, la Banque participe avec le FMI aux revues des systèmes financiers (FSAP) et des codes et normes (ROSC), et doit donc prendre en compte, dans ce cadre les recommandations internationales sur la lutte contre le blanchiment.

A la demande de plusieurs actionnaires dont la France, la question du rôle du FMI et de Banque Mondiale dans la promotion de l'intégrité du système financier international a été inscrite à l'ordre du jour des comités de printemps 2001.

Lors des délibérations du conseil, les administrateurs ont cherché à préciser le rôle de la Banque dans la lutte contre le blanchiment.

- il existe un consensus assez large pour reconnaître que le blanchiment constitue une activité contre laquelle il convient de lutter, notamment en raison de ses coûts en termes de développement ;
- la Banque doit s'attaquer aux sources du blanchiment par le renforcement des cadres économique, financier, juridique et institutionnel de ses clients ;
- la Banque doit collaborer totalement avec les institutions en charge de la lutte contre le blanchiment et en particulier le GAFI ;
- la Banque doit être attentive aux questions liées au blanchiment dans ses travaux de diagnostic et en particulier dans les FSAP et les ROSC, qui restent cependant des exercices volontaires ;
- la Banque accentuera ses activités de développement institutionnel et d'assistance technique dans le cadre des stratégies d'assistance pays ;
- elle contribuera à la prise de conscience sur ces questions notamment par des travaux de recherche sur les conséquences du blanchiment, notamment son impact sur le développement ;

- elle reconnaîtra les 40 recommandations du GAFI comme la norme en matière de blanchiment tout en n'approuvant pas nécessairement leur procédure d'élaboration.

#### ⇒ La position de la France

La France a été l'un des premiers pays à demander aux institutions du Groupe de la Banque mondiale de prendre en compte la lutte contre le blanchiment dans l'exercice de leur mission et la conduite de leurs opérations. La France a constamment défendu le principe d'une forte convergence des travaux du GAFI et de la stratégie des IFIs dans ce domaine. Les 40 recommandations du GAFI doivent être intégralement reconnues comme la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment.

Particulièrement vigilant dans ce domaine, l'administrateur représentant la France dans les institutions du Groupe de la Banque Mondiale a été amené à émettre des interrogations voire de fortes réserves sur des opérations de la SFI ou de la MIGA, utilisant des structures localisées dans des pays ou territoires considérés comme non coopératifs et dans lesquels la question de la conformité avec les règles internationales n'avait pas été spécifiquement évaluée par les services au moment de l'élaboration du projet.

Enfin, la France exprime le souhait que les questions relatives à la stabilité du secteur financier soient systématiquement examinées dans les pays considérés comme non coopératifs par le GAFI ou dont le cadre réglementaire n'est pas jugé satisfaisant par le Forum de Stabilité Financière (FSF). Cette question doit être prise en compte dans le système d'évaluation des politiques et des cadres institutionnels développé au sein de l'AID. La France a également demandé à la Banque Mondiale de se mobiliser pour aider les pays concernés, en fournissant de l'assistance technique pour les aider à lutter contre le blanchiment.

*"Les Institutions de Bretton-Woods doivent s'impliquer fortement dans ce combat. Cette implication peut se faire de différentes façons. Elle devrait au minimum se traduire par la prise en compte de cette question dans les travaux d'analyse et de diagnostic qui sont réalisés pour chaque pays. Au-delà, il faut s'interroger sur la pertinence de continuer à aider des pays qui figurent sur les listes noires du GAFI et ne modifieraient pas leurs pratiques."*

*(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Prague - 25 septembre 2000)*

*"Apprécier le bon fonctionnement des institutions, c'est aussi prendre en compte la lutte contre la délinquance financière qui reste encore insuffisamment intégrée dans les procédures d'intervention des BMDs."*

*(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)*

### 2.1.2 La lutte contre la corruption

#### • Interventions du FMI et de la Banque mondiale

##### ➤ Le FMI :

Depuis plusieurs années et notamment depuis 1997 (établissement de lignes directrices du FMI en matière de promotion de la bonne «gouvernance »), le FMI a intégré la lutte contre la corruption comme une priorité dans ses activités.

En aidant les autorités à réformer les administrations fiscales, ainsi que les procédures budgétaires et la gestion des finances publiques, le FMI apporte son aide aux gouvernements

des pays membres pour lutter contre les pots-de-vin, la corruption et autres activités frauduleuses. L'assistance technique du Fonds pour la production des statistiques économiques et financières favorise également la transparence et la lutte contre la corruption. En outre, les progrès accomplis récemment en matière de transparence (publication des rapports du FMI) sont importants non seulement en termes de responsabilisation des autorités bénéficiant du soutien du FMI, mais aussi parce que celles-ci peuvent ainsi mieux internaliser les politiques économiques et financières. Le FMI a également adopté un code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, qui peut servir de référence pour évaluer la gestion publique.

Depuis la mise en place en 1997 de lignes directrices du FMI visant à édicter des principes généraux et flexibles guidant l'action du Fonds en matière de renforcement de la gouvernance, de nombreux pays ont pris des mesures dans ce sens, qui contribuent d'ores et déjà à l'amélioration des performances économiques et au recul de la pauvreté. Ces initiatives doivent à l'évidence être étendues et approfondies dans plusieurs domaines.

Une priorité essentielle est de continuer à promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des deniers publics. Parmi les pays souvent mis à l'index en termes de corruption, le Mozambique publie ainsi depuis 2000 un rapport trimestriel sur l'exécution de son budget à la demande du FMI. Le Kenya doit également se doter d'un code de conduite s'imposant de façon effective et vérifiable aux principaux décideurs de l'administration publique. Une seconde priorité consiste souvent, notamment dans les pays bénéficiant de l'initiative PPTE, à rationaliser le fonctionnement de la fonction publique, souvent pléthorique et trop mal rémunérée pour exercer efficacement ses missions. La Zambie a ainsi adopté un plan visant à contenir la masse salariale de la fonction publique et à contrôler les effectifs, afin d'accroître l'investissement public et de développer les programmes sociaux. Le Cameroun a entrepris pour sa part d'améliorer son système judiciaire en renforçant les moyens humains et financiers affectés à cette fonction et en publiant les décisions de justice. Enfin, les actions plus spécifiquement engagées contre la corruption peuvent revêtir des formes diverses. L'Ouganda a par exemple engagé un plan de lutte contre la corruption et s'est doté pour cela d'un Ministère de l'éthique et de l'intégrité. La Tanzanie a adopté une stratégie nationale anti-corruption. Au Nigeria, une législation réprimant la corruption a aussi été votée une commission indépendante devant en assurer la mise en œuvre; des mesures ont également été prises pour recouvrer les biens publics détournés à l'étranger et poursuivre les responsables.

Le conseil d'administration du FMI a procédé le 14 février 2001 à une revue de son expérience en matière de gouvernance. A cette occasion, le Conseil a unanimement reconnu le caractère central des questions de gouvernance dans la bonne gestion macro-économique. L'initiative PPTE a probablement joué un rôle important dans cette évolution, en raison de l'attention soutenue portée à la bonne affectation des ressources libérées par l'allègement des dettes. De fait, les gouvernements des pays emprunteurs reconnaissent de manière croissante que l'amélioration de la gouvernance s'impose pour accélérer la croissance (en atténuant les anticipations de risque élevé et de faible rendement du capital et en encourageant dès lors l'investissement privé) et assurer une plus grande équité.

Dans cette même perspective, le FMI envisage de contribuer, selon des modalités qui restent à définir, à une bonne mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions internationales. Cette initiative témoigne du rôle majeur joué par cette Convention de l'OCDE qui prévoit l'incrimination d'actes de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention par les parties signataires est assuré par un groupe de travail de

l'OCDE. La France a été examinée de manière positive sur sa transposition de la Convention en droit interne en décembre 2000. Le FMI pourrait, quant à lui, s'appuyer sur ces travaux et chercher à promouvoir l'efficacité de la Convention dans les autres pays (notamment, pays en développement et pays en transition).

#### **Mesures adoptées en mars 2000 par le FMI pour lutter contre le « misreporting »**

– *Obligation pour les banques centrales des pays récipiendaires des crédits du FMI de publier des états financiers annuels audités par des organismes indépendants. En cas de problème identifié, le FMI peut demander un audit approfondi ;*

– *Développement en parallèle par le FMI d'un code de bonne gestion en cas d'utilisation frauduleuse de ses ressources ;*

– *Publication d'un communiqué sur l'état des « dérives » observées ;*

– *Possibilité d'application des sanctions telles que prévues dans les statuts du FMI (interdiction d'accès aux ressources du FMI, suppression du droit de vote, etc.).*

#### ⇒ **La position de la France**

La France soutient la mise en place de mesures visant à éviter les fausses déclarations (« misreporting ») des pays bénéficiaires de concours de la communauté internationale. Elle a obtenu l'introduction d'une clause dans les accords en Club de Paris permettant de sanctionner a posteriori les pays ayant été reconnus fautifs de « misreporting » par le conseil d'administration du FMI.

#### ➤ La Banque Mondiale :

Pendant longtemps, les questions de corruption à la Banque mondiale étaient assimilées à des questions politiques et donc considérées comme ne faisant pas partie des missions de l'Institution. Au milieu des années 1980 toutefois, les problèmes de gouvernance ont pris une place grandissante au sein des stratégies et des opérations de la Banque. Ceci n'a pas marqué une politisation de la Banque mondiale mais une reconnaissance grandissante qu'une bonne gouvernance était nécessaire à une utilisation efficace des fonds de l'Institution, comme demandée par la Section 5b de sa Charte.

Il fallut toutefois attendre 1996 pour que le combat contre la corruption passe clairement et sans ambiguïté sur le devant de la scène et s'intègre pleinement dans les activités opérationnelles de la Banque. En septembre de cette année, le Président Wolfensohn annonça en effet que la Banque ferait tout ce qui est en son pouvoir pour combattre ce « cancer que représente la corruption ». Cet engagement public fut rapidement suivi d'effets, et les initiatives pour lutter contre la corruption et favoriser la bonne gouvernance se sont depuis lors multipliées. La prise de position du Président fut suivie de manière opérationnelle par l'adoption par le Conseil d'administration en septembre 1997 d'une stratégie de lutte contre la corruption.

Plusieurs axes d'actions ont alors été mis en avant, notamment un renforcement des structures internes de la Banque pour veiller à la bonne utilisation de ses fonds, mais aussi une action en faveur des pays emprunteurs pour qu'ils renforcent leur système de gouvernance.

#### *Lutter contre la fraude et la corruption sur les marchés financés par la Banque*

La Banque mondiale a toujours veillé à ce que ses fonds soient utilisés en conformité avec l'objet des prêts qu'elle accorde. Toutefois, ces dernières années, l'attention portée à

cette question a été croissante. La stratégie adoptée comporte deux volets, avec des efforts portant tant sur la prévention, c'est à dire le renforcement des mécanismes de contrôle sur l'utilisation des prêts, que sur la répression, avec la mise en place de procédures pour sanctionner le personnel de la Banque ou les entreprises coupables de corruption sur les marchés financés par la Banque.

En 1997, dans le but de renforcer ses systèmes internes de contrôle, la Banque a adopté le système «COSO»<sup>18</sup>, qui est en vigueur dans de nombreuses grandes institutions financières publiques ou privées, et qui est par ailleurs largement recommandé par la communauté internationale. C'est une approche multi-dimensionnelle d'identification et de traitement des risques. Cinq axes sont mis en avant : la prise de conscience par le personnel de l'importance des mécanismes de contrôle, l'évaluation des risques, les procédures de contrôle en place, la surveillance, et les systèmes d'information et de communication.

Depuis lors, la Banque multiplie les efforts de formation en direction de son personnel pour faire en sorte que ces cinq axes deviennent une préoccupation quotidienne de son personnel. En particulier, des séminaires sont régulièrement organisés au sein de chaque département où chacun a la liberté de s'exprimer notamment sous le couvert de l'anonymat. L'objectif est d'aboutir à une état des lieux des risques existants et de proposer des mesures correctrices.

Parallèlement à cet effort de prévention, la Banque a également mis l'accent sur les sanctions pour les cas avérés de corruption impliquant du personnel ou des entreprises sur les marchés financés par la Banque. En mai 1998, un Comité sur la fraude et la corruption a été institué avec comme mission d'enquêter sur les allégations de corruption impliquant du personnel de la Banque. Dès octobre de la même année, les responsabilités de ce Comité ont été élargies et toutes les allégations de fraude sur les marchés financés par la Banque sont désormais dans son champ d'action, qu'elles concernent du personnel, des consultants ou des entreprises.

Pour mener à bien son action, ce Comité est aidé par une équipe d'enquêteurs chargés d'étudier les allégations de fraude. Ces dernières peuvent venir de nombreuses sources et en particulier d'un numéro vert sur lequel quiconque de manière anonyme peut révéler des comportements frauduleux concernant des financements de la Banque. Le nombre de ces enquêteurs ne cesse d'augmenter et la France, pour marquer son attachement à cette fonction et plus généralement à la nécessité de veiller à la bonne utilisation des fonds de l'institution, a mis à la disposition de cette équipe un fonctionnaire de la direction des douanes qui a pris ses fonctions au mois d'octobre 2000. Enfin, pour montrer l'importance qu'elle attache à ces questions mais aussi dans un but de dissuasion, la Banque rend public sur son site internet le nom des entreprises ou consultants qui, à l'issue d'une procédure contradictoire, ont été reconnus coupables de corruption ou de fraude sur ses financements.

### **Une affaire importante de corruption en 2000**

*Une enquête interne de la Banque a mis à jour la culpabilité de trois employés de la Banque dans une affaire de corruption impliquant des financements accordés par la Banque mondiale sur certain de ses fonds fiduciaires. Les trois employés ont été renvoyés en août 2000. L'enquête avait démarré suite à une dénonciation sur le numéro vert de la Banque.*

*En réaction, l'institution a lancé une série d'études, dont l'une d'elles est réalisée par un consultant extérieur, dans le but de renforcer ses mécanismes de contrôle sur les fonds fiduciaires. Ces études devraient déboucher dans les mois qui viennent sur des actions concrètes.*

## • Aider les pays à renforcer leurs structures de gouvernance

Consciente des conséquences négatives de la corruption sur les fonctionnements institutionnels, l'efficacité des services publics, et sur la réduction de la pauvreté, la Banque essaie désormais d'aider ses pays emprunteurs à renforcer leurs structures de gouvernance, leur système judiciaire et l'environnement juridique. La Banque a fait du renforcement des capacités de ses clients dans ces domaines une priorité clairement affichée, et ce à travers la multiplication des prêts et de l'assistance technique ayant une composante de gouvernance, mais aussi par l'inclusion de ces priorités comme un des piliers du Cadre de Développement Intégré ou des Stratégies d'Assistance Pays. Dans ce contexte, le nombre de pays ayant un programme financé par la Banque visant à améliorer la gouvernance a augmenté de manière très significative depuis 1997.

Reconnaissant que la lutte contre la corruption est un problème complexe et un combat de long terme, la Banque a adopté une approche pragmatique. La première étape est de s'assurer du soutien politique d'une telle démarche, sans lequel tout effort dans ce domaine est voué à l'échec. Dans ce but, les équipes régionales de la Banque multiplient les études sur le terrain pour évaluer la portée et la nature des problèmes et pour sensibiliser l'opinion publique et les dirigeants. L'étape suivante est l'organisation de séminaires dans les pays ; la Banque essaie alors de réunir les décideurs publics, le secteur privé, et la société civile pour réfléchir au développement de stratégies anti-corruption. Ce n'est qu'alors que des projets de la Banque (prêts ou assistance technique) visant à renforcer la gouvernance sont élaborés et ils sont la réalisation concrète des efforts de concertation organisés sur le terrain. Comme manifestations de cette approche on peut citer, par exemple, la réforme du système judiciaire en Albanie, au Guatemala ou au Maroc, la refonte de l'administration fiscale en Lettonie ou encore un projet en Georgie ayant permis de renforcer les organismes publics de contrôle.

La diffusion du savoir est un élément essentiel de l'assistance de la Banque pour aider les pays à combattre la corruption. L'Institut de la Banque Mondiale mène ainsi de nombreux séminaires de formation dans les pays pour sensibiliser aux questions de gouvernance un public pouvant être composé de parlementaires, de membres du gouvernement, de juges ou encore d'organisations non gouvernementales. Par ailleurs, le Département d'Audit Interne de la Banque a également mené un certain nombre de séminaires sur le terrain pour renforcer la capacité de contrôle des instances administratives chargées de mener des audits financiers. Enfin, la diffusion du savoir se fait également par la mise en place d'un certain nombre de partenariats avec des organisations comme l'OCDE et le PNUD mais aussi des organisations non gouvernementales comme Transparency International.

### ⇒ La position de la France

*"Il n'y a pas de développement réussi sans de bonnes méthodes de gestion dans le secteur public comme dans le secteur privé. Chaque avancée pour améliorer l'équilibre des pouvoirs, la responsabilité des dirigeants, la transparence et le dialogue renforce les chances d'une croissance durable. Nous sommes tous, ici, attachés à promouvoir une bonne gouvernance, c'est-à-dire une gestion saine des affaires publiques."*

*(Déclaration de M. Laurent FABIUS à la réunion des Ministres des Finances de la Zone Franc, Abidjan - 25 avril 2001)*

### 2.1.3 Le contrôle de l'utilisation des ressources

#### • **Les contrôles fiduciaires et les politiques de sauvegarde**

En 1999, plusieurs cas de communication de données inexactes au FMI ainsi que des allégations de détournement des ressources du FMI (cas russe – « affaire Fimaco » et ukrainien) ont amené le Comité intérimaire (aujourd'hui CMFI) à demander au FMI d'examiner ses procédures et ses méthodes de contrôle, afin de renforcer les garde-fous permettant de contrôler l'utilisation de ses ressources.

En effet, même si les cas de communication d'informations inexactes au FMI ou d'allégations de détournement de ses fonds sont rares, ces incidents n'en sont pas moins très graves, car ils risquent de miner la relation de confiance réciproque que le FMI entretient avec ses membres, ainsi que sa crédibilité pour l'opinion publique.

La lutte contre la corruption constitue également une priorité pour assurer la bonne gestion des ressources prêtées par le FMI, celles-ci devant être utilisées à bonne fin et être effectivement remboursées afin de pouvoir bénéficier à d'autres emprunteurs. A la suite d'affaires mettant en cause des emprunteurs importants (Russie, Ukraine, Indonésie...) ayant utilisé des informations falsifiées pour bénéficier indûment de financements du FMI (« misreporting »), le Conseil d'administration a adopté en mars 2000, sous l'impulsion du G7, un ensemble de garde-fous renforcés pour l'utilisation des ressources du FMI. Ces mesures ont été avalisées par le Comité monétaire et financier international en avril 2000. Le FMI a dès lors entrepris la mise en œuvre d'une démarche en deux étapes pour l'évaluation des garde-fous utilisés par les banques centrales des pays membres pour assurer la bonne utilisation des crédits du FMI. Par ailleurs, le Conseil a décidé en juillet 2000 de renforcer les directives à suivre par le FMI en cas de transmission d'informations erronées. Dans les prochains mois, le Conseil d'administration étudiera des propositions sur le traitement des informations erronées dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, et sur l'utilisation efficace des Statuts du FMI pour le traitement des cas de désinformation.

Ce système renforcé vise à compléter la conditionnalité, l'assistance technique et les autres moyens qui visent à assurer l'utilisation appropriée des ressources financières du FMI.

Les contrôles fiduciaires visent à donner au FMI des assurances raisonnables que les systèmes de communication des données et de contrôle d'une banque centrale sont appropriés pour gérer leurs ressources, y compris les décaissements du FMI. Ces évaluations portent sur les banques centrales, car celles-ci sont généralement les bénéficiaires des décaissements du FMI.

#### **Le mécanisme des contrôles fiduciaires du FMI**

*Le Département de la trésorerie du FMI est chargé de l'application des évaluations des garde-fous, qui se fait en deux étapes.*

*La première est une évaluation préliminaire, par les services du FMI au siège, de l'adéquation du cadre d'action de la banque centrale, sur la base d'un examen des documents fournis par les autorités et, si nécessaire, d'entretiens avec les auditeurs externes de la banque centrale. Un rapport confidentiel qui identifie les vulnérabilités du cadre d'action de la banque centrale, ainsi que les propositions de mesures correctrices des services du FMI, est préparé pour examen par la direction du FMI.*

*Si besoin est, une deuxième évaluation est effectuée sur place, afin de confirmer ou de modifier les conclusions préliminaires de la première étape et de convenir de mesures correctrices appropriées avec la banque centrale.*

*Des équipes pluridisciplinaires emmenées par les services du FMI et comprenant des experts externes conduisent ces évaluations. Le rapport confidentiel final est examiné avec la banque centrale et inclut leur réaction officielle. Les conclusions et les mesures correctrices arrêtées sont transmises au Conseil d'administration du FMI.*

Ces évaluations portent sur cinq éléments du contrôle et de la gestion au sein d'une banque centrale : mécanisme d'audit externe, structure juridique et indépendance de la banque centrale, pratiques d'information financière, mécanisme d'audit interne et système des contrôles internes.

Ce cadre de référence est tiré du code du FMI sur les bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaires et financières et utilise comme référence les normes comptables internationales, les normes internationales d'audit et les normes du FMI pour la diffusion des données.

<b>Informations et documents à obtenir des banques centrales des Etats membres</b>
<p><i>Copies :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>des états financiers vérifiés (ou non s'il n'y a pas eu d'audit) des trois dernières années et des rapports d'audit correspondants;</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>de toutes les lettres des auditeurs externes concernant les audits des états financiers des trois dernières années;</i></li> <li>• <i>de tous les rapports d'audit (y compris les accords sur les procédures) rédigés par les auditeurs externes au cours des trois dernières années;</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>de la législation applicable à la banque centrale.</i></li> </ul> <p><i>Description :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>de l'organigramme de la banque centrale ;</i></li> <li>• <i>de l'organigramme et des structures de diffusion de l'information du service d'audit interne, y compris une liste détaillée de ses responsables et un résumé de ses ressources en personnel (expérience et qualifications).</i></li> </ul> <p><i>Liste :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>de tous les rapports du service d'audit interne publiés les trois dernières années et résumé de leurs conclusions. Le cas échéant, copie des rapports traitant des contrôles opérationnels et financiers au cours de la même période;</i></li> <li>• <i>de tous les comptes des organismes publics auprès de la banque centrale.</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>des raisons sociales de toutes les succursales de la banque centrale et description de leurs activités et de la nature de leurs liens avec la banque centrale;</i></li> <li>• <i>de tous les correspondants bancaires.</i></li> </ul>
<p><i>Résumé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>des contrôles internes exercés sur les directions des opérations bancaires, de la comptabilité et des opérations en devises de la banque centrale.</i></li> </ul>

L'évaluation des garde-fous s'applique à tous les pays ayant conclu un accord prévoyant l'utilisation des ressources du FMI qui a été approuvé après le 30 juin 2000. Les pays membres ayant conclu un accord avant cette date sont soumis à une procédure transitoire. Ils sont tenus de démontrer l'adéquation d'un seul des éléments du cadre de référence, à savoir que leur banque centrale publie des états financiers annuels soumis à un audit externe indépendant et conforme aux normes universelles.

L'application des contrôles fiduciaires a conduit à une meilleure prise en considération des questions de transparence de gestion dans les opérations des banques centrales, en vue d'améliorer l'efficacité globale des garde-fous utilisés par les banques centrales. A fin avril 2001, au moins dix banques centrales ont nommé récemment pour la première fois, ou sont en train de le faire, des auditeurs externes indépendants. Il s'agit des banques centrales de l'Albanie, du Brésil, du Cambodge, de la Croatie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, du Pérou, de la Roumanie, de la Turquie et de la République fédérale de Yougoslavie, ainsi que de la Banque des États de l'Afrique centrale. Plusieurs de ces nominations sont le résultat direct des évaluations des garde-fous et plusieurs banques centrales ont sollicité les conseils du FMI en la matière.

Il ressort des premiers rapports que les contrôles fiduciaires sont utiles en vue de réduire la possibilité de communication de données inexactes et de mieux faire comprendre aux agents des banques centrales la nécessité de protéger les ressources des banques centrales contre des détournements, en particulier dans le domaine des réserves de change. Bien que l'échantillon des contrôles en cours soit encore trop restreint pour confirmer une tendance, les conclusions récurrentes de ces évaluations indiquent notamment l'absence d'un rapprochement entre les états financiers vérifiés et les données économiques utilisées dans le suivi des programmes appuyés par le FMI, un contrôle insuffisant des conseils d'administration des banques centrales sur les processus de contrôle, d'audit et d'information financière et, de manière plus générale, une information financière inappropriée. En général, les agents des banques centrales se sont montrés réceptifs aux conclusions des évaluations et ont adopté les recommandations des services du FMI. Dans certains cas, les banques centrales ont entrepris une analyse plus détaillée de leurs garde-fous déjà en place en réaction à l'initiative du FMI.

Vers la fin de 2001, le Conseil d'administration du FMI examinera le cadre de référence des évaluations et l'ensemble de l'expérience dans le cadre cette nouvelle politique.

#### ➤ Les contrôles fiduciaires à la Banque Mondiale

Pendant l'année fiscale 2000, la Banque et l'AID ont prêté plus de 15 milliards de dollars. Pour veiller à la bonne utilisation de ces fonds, un certain nombre de procédures ont été mises en place, différentes suivant qu'il s'agit de prêts d'investissement ou d'opérations d'ajustement. L'importance de cette responsabilité fiduciaire de l'Institution est soulignée par un article de sa Charte (Section 5b) qui précise que « La Banque prendra des dispositions en vue d'obtenir que le produit d'un prêt soit consacré exclusivement aux objets pour lesquels il a été accordé ».

Les prêts d'investissement sont la source directe de multiples contrats entre le pays emprunteur récipiendaire de ces fonds et des entreprises du secteur privé. Ces contrats vont de quelques centaines de milliers à plusieurs millions de dollars. La Banque a mis en place des procédures pour s'assurer que ces fonds sont déboursés en conformité avec le but qui leur a été assigné. Ces règles obéissent de manière générale à cinq exigences : l'efficacité ; l'obtention de services de haute qualité ; la transparence ; l'équité du processus départageant

les entreprises ou les consultants ; et enfin, la volonté d'encourager l'expertise des pays emprunteurs.

En pratique, la responsabilité de l'exécution du projet d'investissement, et par conséquent le choix et le paiement des prestataires, incombe à l'emprunteur. La Banque veille à ce que l'emprunteur exerce cette responsabilité en conformité avec les règles d'appel d'offres et de déboursement qu'elle a développées. Dans chacune des six Vice-présidences régionales, un Conseiller Régional pour les Passations de Marchés suit les opérations d'appel d'offres pour la région qui le concerne. Il s'assure que les actions entreprises par l'emprunteur le sont en conformité avec les règles établies par la Banque.

Cette responsabilité fiduciaire est assurée tout le long du cycle du projet. Ainsi, lors de la phase d'identification, le chargé de projet doit s'assurer que l'emprunteur aura la capacité (financière, humaine) pour gérer la charge associée à l'obtention du financement ; après la signature du prêt, la Banque ne décaisse l'argent qu'en fonction de pièces justificatives fournies par l'emprunteur tant s'agissant du choix des prestataires et que du montant des dépenses engagées ; enfin tout au long de la vie du projet, le pays récipiendaire est tenu de fournir des audits annuels sur le statut financier du projet.

Toutes ces procédures sont coûteuses pour la Banque, tant financièrement qu'humainement. En 1996, la Banque a introduit une nouvelle initiative pour s'acquitter de sa responsabilité fiduciaire dans le domaine des prêts d'investissement, en s'appuyant moins sur la multiplication des contrôles que sur le renforcement des capacités du pays emprunteur à gérer des fonds de manière générale. Force est de constater qu'après quelques années, cette initiative (LACI pour Loan Administrative Change Initiative) n'a rencontré qu'un écho limité chez les emprunteurs.

#### ⇒ **La position de la France**

La France continue de promouvoir les principes qui sous-tendent cette initiative, le renforcement des capacités fiduciaires des pays étant une bonne chose non seulement pour s'assurer de la bonne gestion des ressources ponctuelles accordées par la Banque, mais aussi plus généralement pour favoriser le développement durable du pays.

Si les contrôles fiduciaires pour les prêts d'investissement sont bien en place, la part grandissante des prêts d'ajustement ces dernières années a posé la question de savoir comment renforcer les contrôles fiduciaires sur des fonds qui ne donnent pas forcément naissance à des contrats commerciaux et qui peuvent apparaître *a priori* fongibles avec le budget d'un Etat. La Banque a pris le parti de concentrer son action dans ce domaine sur le renforcement des capacités fiduciaires du pays en général, plutôt que de chercher de manière coûteuse à vouloir tracer de manière absolue les fonds qu'elle débourse.

Cette approche s'appuie sur la reconnaissance qu'un cadre de gestion rationnel et sûr des finances publiques d'un pays de manière générale est le meilleur garant de la bonne utilisation en particulier des fonds déboursés par la Banque. Elle est également un puissant vecteur de renforcement des capacités institutionnels du pays d'opération. La stratégie d'assistance pays devient alors l'élément central pour évaluer la capacité de gestion d'un pays, et pour éventuellement proposer des mesures d'assistance afin de développer un cadre approprié pour pouvoir accorder par la suite des prêts d'ajustement.

## ⇒ La position de la France

Ce cadre général pour le contrôle fiduciaire des prêts d'ajustement, qui a été proposé au cours de l'année 2000 par la Banque, a été défendu entre autres par l'administrateur français. Celui-ci a toutefois tenu à souligner que l'existence d'une capacité minimale acceptable de gestion des fonds dans un pays devrait constituer un préalable à l'obtention de prêts d'ajustement de montants importants, alors même que l'approche proposée par la Banque ne va pas pour l'instant aussi loin.

### ➤ Les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale (« *safeguard policies* »).

- **La Banque mondiale s'est dotée dans les années 1980 de dix ensembles de normes environnementales et sociales (« *environmental and social safeguard policies* ») auxquelles doivent se conformer ses projets.**

Dans le souci de protéger l'environnement et les populations vulnérables contre des effets secondaires néfastes que pourraient avoir sur eux les projets de développement qu'elle finance, la Banque examine systématiquement leur impact dans les 10 domaines suivants :

- études d'impact sur l'environnement ;
- habitats naturels ;
- lutte contre les parasites ;
- protection de la forêt ;
- déplacements de populations ;
- populations autochtones ;
- patrimoine culturel ;
- sécurité des barrages ;
- eaux internationales ;
- revendications territoriales.

- **La Banque a pris des mesures pour renforcer leur mise en œuvre.**

Répondant à un besoin objectif, mais aussi à une série de critiques cristallisées récemment autour de projets en Chine, au Tchad-Cameroun et au Kenya, la direction de la Banque s'est engagée à rendre plus effectives ses politiques de sauvegarde.

A cet effet, elle a d'abord entrepris un travail de clarification et de révision de ses textes avec le souci de ne pas en réduire la portée. Il s'agit d'abord de mieux distinguer les normes, les procédures et les exemples à suivre. De cette manière, la Banque espère obtenir une meilleure compréhension et une meilleure application des politiques de sauvegarde aussi bien par ses personnels que par les pays emprunteurs. Il s'agit aussi de les compléter en intégrant les recommandations du département des évaluations de la Banque (OED), dont on rappellera qu'il est indépendant de la direction.

Parallèlement, la Banque renforce son dispositif de contrôle interne. Un nouveau service a été créé (« Quality assurance and compliance unit »), chargé de veiller en collaboration avec les vice-présidences régionales à la bonne application des normes, par une fonction de conseil, de formation, mais aussi d'audit. Par ailleurs les responsabilités sont clarifiées.

Enfin, à la suite d'une étude récente portant sur le coût de la mise en œuvre de ces politiques de sauvegarde (« Cost of doing business »), des moyens budgétaires supplémentaires ont été alloués à cette fonction.

□ **L'application des politiques de sauvegarde, tâche difficile, donne lieu à débat, voire à polémique.**

La conciliation de plusieurs impératifs parfois concurrents (développement économique, lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement) est déjà en soi une mission qui peut se révéler difficile. Il convient de reconnaître que cette difficulté est accrue pour la Banque mondiale soumise à des critiques divergentes provenant d'ONG et de certains de ses actionnaires du Nord d'une part, de ses actionnaires et emprunteurs du Sud d'autre part.

Le débat en cours sur les normes en matière de « déplacements de populations » (« *involuntary resettlement* »), dont la révision s'achève, illustre cet état de fait. D'un côté la Banque souhaite clarifier les textes, ce qui peut, dans des cas précis, impliquer de réduire ses exigences en matière de protection des populations déplacées. De l'autre, elle souhaite maintenir un niveau d'exigence élevé, au besoin en renforçant certains critères, tout en évitant de porter réellement atteinte à la souveraineté des Etats emprunteurs.

Les mêmes difficultés seront vraisemblablement rencontrées lorsque seront discutées, prochainement, les révisions des normes relatives aux « populations autochtones » et au « patrimoine culturel ».

⇒ **La position de la France**

Lorsqu'il est apparu que les services de la Banque mondiale n'avaient pas respecté leurs obligations, la France a soutenu sans hésitation les conclusions du Panel d'inspection (Chine, Kenya).

La France a encouragé et soutenu les mesures prises pour renforcer la mise en œuvre des politiques de sauvegarde.

S'agissant de la révision en cours de certaines d'entre elles, il convient de préciser que le Conseil d'administration n'a pas encore été saisi du sujet. A ce stade de la procédure, seul le CODE (« *Committee on development effectiveness* »), formation restreinte du Conseil à laquelle notre pays participe en qualité d'observateur, a eu à se prononcer.

En tout état de cause, la France s'efforce sur ces sujets de contribuer à la réconciliation des impératifs, selon une approche pragmatique, dans l'intérêt des populations des pays concernés.

Ainsi elle encourage la Banque à aider les pays emprunteurs à se doter de législations nationales qui se rapprocheraient progressivement de ses propres normes et à renforcer leurs capacités techniques et institutionnelles pour en assurer la mise en œuvre.

De même elle soutiendra l'extension de l'application des politiques de sauvegarde aux prêts d'ajustement structurel.

➤ Le système AID d'allocation de ressources CPIA

Depuis plusieurs années, la Banque met en œuvre une méthodologie d'attribution des aides AID, visant à privilégier le soutien aux pays les "plus performants" suivant une liste de critères visant à apprécier l'adoption et la mise en œuvre de politiques de "bonne gouvernance" (cf. encadré). L'utilisation de cette règle a été intensifiée au cours de l'AID-11 puisque les pays appartenant au premier des 5 groupes établis ont reçu presque 40% des crédits AID-11 (contre 32% pour l'AID-10). A l'inverse, les 20% pays les moins performants ont reçu moins de 3% des crédits AID.

La Banque fait de l'application de cette règle une orientation stratégique majeure, clairement affichée dans le cadre de l'AID-12 : pour la période 2001-2003, le niveau d'aide par habitant d'un pays appartenant au premier groupe sera ainsi cinq fois supérieur à celui d'un pays du dernier groupe, contre 4 fois seulement pour la période 1998-2000.

Une telle méthodologie présente des avantages qui doivent être soulignés : ainsi le nombre de projets "risqués" a-t-il diminué d'un tiers au cours de l'AID-11. La règle de la bonne performance des bénéficiaires donne de plus une incitation supplémentaire aux pays à renforcer leurs capacités institutionnelles dans une logique de "bonne gouvernance".

<b>le système CPIA ("Country Policy and Institutional Assessment")</b>
<b>d'allocation des ressources de l'AID en fonction de la performance des pays.</b>
<i>L'évaluation CPIA comprend :</i>
<i>1/ une évaluation de 20 critères noté de 1 à 6 et répartis en 4 groupes :</i>
<i>a/ politique économique : inflation, politique fiscale, dette extérieure, gestion des programmes de développement</i>
<i>b/ politiques structurelles : politique commerciale, stabilité financière, efficacité du secteur bancaire, création d'un environnement concurrentiel pour le secteur privé, efficacité du marché du travail et des produits, politique environnementale et de développement durable</i>
<i>c/ politiques sociales et de solidarité : équité des opportunités économiques, égalité d'accès aux services publics, qualification des ressources humaines, filets sociaux, suivi de la pauvreté</i>
<i>d/ efficacité du secteur public et des institutions : droits de propriété, efficacité de la gestion budgétaire et financière, efficacité de la mobilisation des ressources, efficacité de la dépense publique, transparence et bonne gouvernance</i>
<i>l'addition des notes des 20 critères est ensuite affectée d'un coefficient de 80%</i>
<i>2/ une évaluation annuelle de la performance du portefeuille de projets en cours dans le pays affectée d'un coefficient de 20%</i>
<i>La somme des deux permet d'obtenir une note d'appréciation de la performance du pays. Les pays sont alors classés en 5 groupes ("quintiles").</i>
<i>Une pénalité ("gouvernance discount") est affectée aux pays dont les indicateurs liés à la "bonne gouvernance" ne sont pas suffisamment élevés.</i>

Le classement CPIA est réactualisé chaque année. Le tableau ci-dessous présente les variations observées en 2000 du classement par quintile des pays éligibles à l'AID :

**Tableau : pays dont le classement CPIA a été modifié en 2000 par rapport à 1999.**

Pays	Modification 2000 par rapport à 1999	Quintile 2000
Bosnie Herzégovine	1	2
Djibouti	1	4
Dominique	1	3
Inde	1	1
Indonésie	1	3
Kenya	1	3
Gambie	1	2
Macédoine	1	1
Madagascar	1	2
Rwanda	1	2
Sénégal	1	1
Tanzanie	1	1
Albanie	-1	2
Cameroun	-1	4
Erythrée	-1	4
Ghana	-1	2
Guyana	-1	2
Kyrgyztan	-1	3
Laos	-1	5
Sri Lanka	-1	2
Zambie	-1	3
Zimbabwe	-1	5
Ethiopie	-2	4
RCI	-2	3
Salomon	-2	5
Yemen	-2	4

#### ⇒ La position de la France

La France soutient les principes de cette méthode d'attribution de l'aide concessionnelle. En effet, elle permet d'augmenter l'efficacité de l'aide publique au développement en la consacrant en priorité dans les pays où elle aura l'impact le plus important.

Cependant, la méthodologie reste perfectible et il importe de l'évaluer régulièrement afin de lui apporter les modifications nécessaires. A l'occasion de diverses réunions internationales sur les aspects techniques de cette question, la France a notamment proposé des améliorations.

La France souhaite ainsi une transparence accrue de la méthodologie d'évaluation de la performance des pays à la fois vis-à-vis des contributeurs de l'AID mais aussi des pays bénéficiaires. Ces derniers doivent être informés du détail de cette évaluation annuelle, des domaines institutionnels où leur situation est jugée insuffisante mais aussi de ceux où des progrès ont pu être réalisés d'une année sur l'autre.

De plus, la France défend l'idée d'une évaluation dynamique de la performance, intégrant dans le classement des pays les progrès réalisés d'une année sur l'autre. Ceci permettrait notamment de donner une incitation supplémentaire aux pays les moins performants.

La France demande également que les critères évaluant la performance des institutions financières dans les pays (gouvernance économique), prennent en compte la lutte contre la délinquance financière en liaison avec les travaux réalisés par l'OCDE (groupe GAFI) dans ce domaine. Il n'est en effet pas cohérent que des pays identifiés par le GAFI comme présentant des déficiences vis-à-vis de la lutte contre le blanchiment d'argent

soit jugés comme "performants" par la Banque Mondiale, y compris du point de vue de la gouvernance économique.

La France souhaite aussi qu'une comparaison régulière soit effectuée entre les différentes méthodologies d'évaluation de la performance des pays bénéficiaires de financements multilatéraux concessionnels, même s'il est souhaitable que les différentes Banques Multilatérales de Développement aient la liberté d'expérimenter des méthodologies différentes, justifiées par leur champ géographique et sectoriel d'interventions.

La France soutient enfin les travaux engagés à la suite du Comité de Développement d'avril 2001 et présentés dans le cadre du cycle de reconstitution de l'AID pour adapter la méthodologie CPIA à la situation particulière des pays en conflits, tout en préservant le principe de performance.

*"La consolidation de l'état de droit et la bonne gouvernance permettent de protéger les plus pauvres et d'augmenter l'efficacité de l'aide : l'aide se perd sans des institutions efficaces et un cadre approprié, pour la transformer effectivement en résultats positifs pour le développement. L'évaluation de la bonne performance institutionnelle des pays permet d'identifier les pays où l'aide comportera le plus fort effet de levier et ceux-ci bénéficient, c'est légitime, d'un niveau d'aide plus élevé."*

*(Discours de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement du 30 avril 2001)*

#### ➤ La politique économique fait partie d'un ensemble

Le succès d'une politique économique ne saurait reposer sur l'application de mesures strictement économiques. L'environnement politique et social d'un pays doit être pris en compte afin de garantir l'application et la pérennité d'un programme économique. Ainsi, les questions liées à la gouvernance sont désormais systématiquement prises en compte dans les programmes des institutions de Bretton Woods. De même, la réduction de la pauvreté est aujourd'hui considérée comme une composante primordiale du développement, et ne peut donc être négligée.

Les institutions financières internationales n'agissant que dans le cadre de leurs statuts n'ont cependant pas vocation à intégrer des dimensions strictement politiques ou diplomatiques. Toutefois, lorsque le FMI ou la Banque mondiale doivent intervenir dans un pays qui connaît de graves difficultés économiques et financières qui résultent en partie d'une instabilité politique (notamment un pays sortant d'un conflit), leur approche doit être coordonnée à l'action d'autres types d'organisations telles que l'ONU ou le PNUD : l'organisation de tables rondes comme celle organisée à Paris pour le Burundi en décembre 2000 (ou de tout autre cadre élargi qui favorise la concertation de l'ensemble de la communauté internationale), permet d'aborder tous les aspects d'une situation et de définir avec davantage de précision quels sont les domaines d'intervention où chaque acteur international sera le plus efficace. Cette concertation constitue également une solution pour les conditions situées en dehors du champ de compétence des institutions financières et dont le non-respect aurait un impact macro-économique.

### **Le cas de l'Ouganda**

*L'Ouganda est l'exemple d'un pays présentant une bonne gestion apparente et recueillant le soutien de la plupart des bailleurs de fonds. Or, un examen plus large des simples performances macro-économiques a amené la France à adopter une position plus réservée lors des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI.*

*Lors de l'examen de la Stratégie d'Assistance Pays (Country Assistance Strategy) par le Conseil d'administration de la Banque mondiale en novembre 2000, le représentant de la France a mis en avant l'opacité des dépenses militaires et l'intervention de l'Ouganda en République Démocratique du Congo comme autant de facteurs susceptibles de faire obstacle aux efforts de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, la question de la gouvernance a été soulignée : si un plan anti-corruption est évoqué, on reste dans l'expectative quant à sa teneur et sa mise en œuvre. Si nous avons été finalement les seuls à indiquer que nous ne soutenions pas la stratégie proposée, nos préoccupations ont été largement reprises par les autres administrateurs et notre intervention a donné sa tonalité aux débats. Le directeur général de la Banque qui présidait la séance, M. Sven Sandstrom, a résumé les débats en indiquant que les deux préoccupations soulevées par le conseil portaient sur la situation régionale de sécurité et le niveau de la corruption.*

*Le 26 mars 2001, le Conseil d'administration du FMI examinait la revue de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) de l'Ouganda. A cette occasion, le représentant français a évoqué les conclusions d'un rapport de l'ONU dénonçant l'implication de l'Ouganda dans l'exploitation illégale des ressources de la RDC. Reprenant les points déjà énoncés au Conseil de la Banque mondiale (intervention militaire et corruption), la France a également fait part de sa préoccupation devant la faiblesse récurrente de la collecte fiscale, et surtout face au bilan mitigé des autorités ougandaises en matière de la lutte contre la pauvreté : un Ougandais sur trois demeure en deçà du seuil de pauvreté. Tous ces éléments ont conduit la France à s'abstenir lors de l'approbation de la revue.*

*A partir du mois d'avril 2001, un retrait de RDC des troupes ougandaises, partiel mais avéré, a été constaté. La France a participé au Groupe Consultatif qui s'est tenu à Kampala les 16 et 17 mai 2001 afin de faire entendre sa voix sur le choix des réformes à mettre en œuvre à court et moyen terme. En outre, afin d'inciter les autorités à poursuivre le désengagement militaire de RDC, la France ne s'est pas opposée le 31 mai 2001 à la Banque mondiale à l'approbation d'un crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (le projet a été approuvé à l'unanimité du Conseil). L'attitude vigilante de la France a été toutefois maintenue : la France a rappelé à cette occasion les fortes réserves qu'elle avait sur certains aspects de la gestion économique du pays (niveau de corruption, absence de résultats dans la lutte contre la pauvreté, faiblesse de la collecte fiscale). Plus qu'une abstention, qui n'a aucun effet sur la décision des Conseils dans la mesure où tous les autres administrateurs soutenaient les appuis financiers à l'Ouganda, cette attitude a permis à la France de faire encore mieux entendre ses réserves, qui ont été reprises par les autres administrateurs.*

*La France reste particulièrement attachée au retrait total du territoire de la RDC et veillera aux suites qui seront données au rapport des Nations-Unies sur l'exploitation illégale des ressources congolaises.*

## **2.2 L'aide aux pays les plus pauvres et l'initiative sur la dette**

Les progrès ont été soutenus dans ce domaine depuis le précédent rapport. Sur un coût global de l'initiative d'allègement de la dette des pays les plus pauvres de 29 Mds\$ en valeur actuelle nette<sup>19</sup>, un peu plus de 20,5 Mds\$ sont d'ores et déjà été « engagés » sur les 23 ays qui ont franchi leur point de décision. De son côté, la France a avancé sur la mise en œuvre des allègements de dette auxquels elle s'est engagée, tant au travers des accords en Club de Paris que de la mise en place du volet bilatéral. Parallèlement, la communauté financière internationale cherche à avoir une vision de long terme de la question de l'aide aux pays les plus pauvres, qui examine la question de la soutenabilité sous tous les angles nécessaires : allègement suffisant bien sûr, mais également modalités futures de financement du développement.

### **2.2.1 La mise en œuvre de l'initiative**

Une présentation détaillée de l'initiative PPTE et de son fonctionnement avait été effectuée dans le précédent rapport au Parlement, à laquelle on pourra utilement se rapporter.

<sup>19</sup> Ce chiffre est en progression d'un milliard de \$ par rapport à l'estimation présentée dans le rapport 2000, mais ne comprend toujours pas le coût des trois pays exclus des projections (Libéria, Somalie, Soudan).

Le deuxième semestre de l'année 2000 et le premier semestre 2001 ont permis de concrétiser les engagements pris par la communauté internationale, tant au niveau multilatéral que bilatéral.

## • **L'Etat d'avancement**

### ➤ 23 pays ont atteint le point de décision

Des progrès importants ont été enregistrés depuis la rédaction du précédent rapport. Neuf pays seulement avaient alors franchi le point de décision de l'initiative renforcée. Conformément aux attentes de la communauté internationale, des mesures ont été prises pour qu'au moins 20 pays aient atteint cet objectif fin 2000. Le programme de travail des institutions financières internationales a été renforcé en fin d'année et, surtout, l'application des critères de performance (« track-record ») a été effectuée au cas par cas, après une décision des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en ce sens, permettant à certains pays d'atteindre le point de décision alors qu'ils n'avaient pas cumulé trois ans de programme FMI dans le passé.

Au total, 23 pays ont atteint leur point de décision fin mai 2001. La liste des pays éligibles a connu des évolutions : la Gambie a été ajoutée à la liste et a ensuite rapidement bénéficié du point de décision ; le Ghana a décidé, début 2001, de demander le bénéfice de l'initiative, alors qu'il avait mené jusqu'alors une stratégie inverse.

<b>POINT DE DECISION</b>				
<b>Pays éligibles à l'initiative PPTE renforcée (41)</b>				
Pays qui ne devraient pas en bénéficier (6)		Pays qui pourraient en bénéficier (34)		
Pays ne demandant pas bénéfice de l'initiative	Pays qui n'atteignent pas les critères d'endettement	Pays non encore inclus dans les projections des IFIs	Pays inclus dans les projections des IFIs Ayant atteint leur point de décision au 30/6/01	Devant atteindre leur pt de décision plus tard
(1)	(4)	(3)	(23)	(10)
Laos	Angola Kenya Vietnam Yémen	Libéria Somalie Soudan	Bénin Bolivie Burkina-Faso Guyana Mali Mozambique Sénégal Ouganda Gambie Cameroun Guinée Guinée-Bissau Honduras Malawi Mauritanie Nicaragua Rwanda Tanzanie Zambie Tchad Niger Sao Tomé et Príncipe Madagascar	Point de décision possible au 2 <sup>ème</sup> semestre 2001 (4)  Centrafrique Ethiopie Côte d'Ivoire* Ghana  Autres (6)  Burundi Rép. dém. du Congo Congo-Brazaville Birmanie Sierra Léone Togo
* question en cours d'examen par le gouvernement				

Les pays n'ayant pas encore bénéficié de leur point de décision sont donc désormais au nombre de 10 (cf infra), dont 4 pourraient rejoindre cette étape dès cette année. Les autres pays sont actuellement dans la période dite « intérimaire », qui se clôt par le point d'achèvement de l'initiative, date à laquelle les annulations prononcées prennent un caractère définitif. Ce point est fixé de manière « flottante », c'est-à-dire que par rapport à une référence initiale de trois ans, il est atteint de manière plus précoce en fonction des performances constatées. Les documents approuvés au point de décision fixent les conditions à remplir pour ce faire, qui dépendent au premier chef de l'élaboration et de la mise en œuvre du « document stratégique de réduction de la pauvreté » en association avec la société civile et établissent un calendrier prévisionnel, retracé dans le tableau infra. Deux pays ont déjà atteint cette étape : l'Ouganda en mai 2000 et la Bolivie en juin 2001. Cinq pays devraient les avoir rejoint d'ici la fin de l'année 2001, consacrant un calendrier beaucoup plus ambitieux que les trois années de période intérimaire qui étaient la norme de l'initiative originelle. Conformément à cette ambition, la majorité des pays éligibles devraient avoir atteint le point d'achèvement à la fin de l'année 2002 (une douzaine). Ce calendrier est bien sûr soumis à de nombreux aléas liés à la situation des pays et à l'importance que revêt l'étape du point d'achèvement, qui implique un examen attentif du respect des engagements pris au point de décision.

<b>POINT D'ACHEVEMENT</b>				
Pays ayant déjà atteint leur point de décision (23)			Pays n'ayant pas encore atteint leur point de décision	
Ayant atteint le point d'achèvement au 30/6/01 (2)	Devant atteindre leur point d'achèvement plus tard (21)			
(2)	Point d'achèvement possible en 2001 (5)	Point d'achèvement devant être atteint au-delà de 2001 (possible en 2002-2003)- (16)		(13)
Ouganda* (mai 2000) Bolivie * (juin 2001)	Mozambique* Burkina-Faso* Tanzanie Bénin* Guyana*	Mali* Sénégal* Mauritanie Honduras Rwanda Guinée Zambie Nicaragua Niger Gambie Tchad Cameroun	Malawi Madagascar Guinée-Bissau Sao Tomé et Príncipe	Côte d'Ivoire* Ghana Centrafrique Ethiopie Burundi Rép. dém. du Congo Congo-Brazaville Birmanie Sierra Léone Togo Libéria Somalie Soudan

\* pays rétroactifs = pays s'étant déjà engagés dans le cadre de l'initiative PPTE originelle. Ils bénéficient d'un calendrier accéléré pour le point d'achèvement. Source : hypothèse prévisionnelle des documents de point de décision établis par le FMI et la Banque mondiale ou évaluations subséquentes.

➤ Le cas des pays n'ayant pas encore franchi le point de décision

Les pays qui se présentent désormais représentent les cas les plus difficiles. Quatre pays devraient pouvoir bénéficier du point de décision en 2001, ou tout début 2002 : l'Ethiopie, la république du Centrafrique, la Côte d'Ivoire et le Ghana.

L'Ethiopie a bénéficié en avril 2001 d'un traitement en Club de Paris aux termes de Naples, dans l'attente de son point de décision qui est prévu à l'automne 2001.

La Centrafrique est actuellement sous programme FRPC. Le point de décision pourrait être examiné en décembre 2001 en même temps qu'une nouvelle FRPC.

La Côte d'Ivoire (voir infra) pourrait bénéficier d'un programme FRPC à la toute fin 2001 ou début 2002, et d'un point de décision concomitant.

Le Ghana bénéficie d'un traitement prompt de sa situation après la décision de changer de stratégie et de recouvrir à l'initiative d'annulation de sa dette. Le programme FRPC approuvé en juin 2001 devrait déboucher rapidement sur un traitement en Club de Paris permettant de le financer d'ici le point de décision et le traitement aux termes de Cologne, qui pourraient s'opérer à la toute fin de l'année 2001 une fois le document intérimaire de réduction de la pauvreté rédigé.

Au-delà de ces quatre pays, le calendrier est plus difficilement prévisible et largement dépendant de la capacité des pays concernés à normaliser leur situation. Si certains d'entre-eux doivent principalement stabiliser leur situation économique en renouant avec les IFIs (Togo) ou en poursuivant les programmes engagés (Congo-Brazzaville, actuellement sous programme post-conflit), les autres Etats font face à des enjeux de plus grande ampleur encore liés à des situations de conflits extérieurs ou de grave troubles internes.

Ainsi, la **Birmanie** a rompu toute relation avec les IFIs dans les années 80. Les trois pays qui ne sont pas actuellement inclus dans les projections financières des IFIs – **Libéria**, **Somalie**, **Soudan** – connaissent des difficultés qui dépassent largement le cadre macro-économiques : situation de guerre, instabilité politique, voire division du pays. Ils présentent en outre la particularité d'avoir d'important arriérés vis-à-vis de ces dernières, qui compliquent davantage la mise en œuvre du processus PPTE. Or, aucun d'entre-eux n'est actuellement engagé dans les programmes qui permettent de régulariser progressivement la situation.

D'autres pays sont en cours de normalisation. Le **Sierra Leone** est actuellement sous programme post-conflit avec le FMI. Une FRPC pourrait être présentée au conseil d'administration fin 2001. Le **Burundi** pourrait se trouver sous programme post-conflit en 2001, première étape vers un programme FRPC en 2002. La **RDC** devrait entamer sa normalisation avec l'adoption prochaine d'un « programme indicatif renforcé avec les services » et d'un programme de transition avec la Banque mondiale.

Les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI se sont penchés les 9 et 11 avril 2001 sur la stratégie d'ensemble à adopter vis-à-vis des pays en conflits dans le cadre de l'initiative PPTE. Les services proposaient notamment, à titre exploratoire, de prendre en compte les périodes pendant lesquelles le contact est renoué avec les IFIs en amont de l'approbation d'un programme en bonne et due forme (FRPC). Ils soulignaient en outre la nécessité de concentrer les allègements de dette en début de période.

#### ⇒ **La position de la France**

A l'occasion de cette première discussion, la France a plaidé pour une pleine utilisation de la flexibilité existante au sein de l'initiative PPTE pour les pays en conflits. Ceux-ci, qui ont rompu pour certains pendant de nombreuses années les relations avec la communauté financière internationale, ont un « track-record » faible ou inexistant mais des besoins importants pour financer leur reconstruction. La France, de même qu'une majorité des chaises, a donc soutenu la proposition d'une comptabilisation réaliste de l'acquis de performance. Dans le même temps, elle a insisté sur l'importance à accorder à la restauration des capacités institutionnelles. C'est en effet un élément essentiel pour

un effet durable des efforts de la communauté financière internationale, qui ne pourra être acquis que dans la durée. C'est pourquoi la France ainsi que plusieurs autres pays industrialisés se sont montrés réservés quant à la perspective de voir les montants d'allègements consentis en début de période sortir du cadre prévu pour tous les pays, dans un double souci d'équité entre les pays bénéficiaires et d'efficience : en raison des faibles capacités d'absorption des pays concernés sur cette même période, la surconcentration des allègements en début de période pourrait conduire à une moindre affectation des ressources dégagés à des projets de réduction de la pauvreté à effet durable.

#### □ La Côte d'Ivoire

Après plusieurs années de bons résultats (croissance supérieure à 6% par an entre 1995 et 1997) liés aux effets de la dévaluation et à la bonne tenue des cours mondiaux de produits agricoles, la croissance de la Côte d'Ivoire s'est sensiblement infléchie en 1999, tombant à 2,8% (selon le FMI), en liaison notamment avec le ralentissement de la consommation intérieure et de l'investissement public et privé, la suspension de l'aide extérieure et la chute des cours des matières premières. En 2000, les autorités estiment que l'économie est entrée en récession (-2%) et tablent sur une croissance nulle en 2001 (+0,1%). En fait, l'année 2001 pourrait se traduire par une nouvelle détérioration : l'AFD prévoit une année 2001 plus mauvaise (-2,7%) qu'en 2000 (-1,7%), du fait notamment des délais nécessaires à la reprise des aides extérieures et des investissements, ainsi que des effets de la baisse de la campagne 2000/2001 de production de cacao (1,1 Mt. contre 1,4 Mt. sur 1999/2000) et de café (215 000 t. contre 380 000 t.). L'inflation resterait en dessous de l'objectif communautaire de 3% (+2% en 2000 et +2,6% en 2001).

L'année 1999 s'était conclue sur des déséquilibres particulièrement importants sur le plan budgétaire (déficit base ordonnancement de 197 MdsFCFA, soit 3% du PIB au lieu de 1,5% initialement programmé ; existence de 131 MdsFCFA de dépenses engagées non ordonnancées, soit 2% du PIB, contre 50 MdsFCFA initialement projetés) et financier (accumulation en 1999 d'arriérés intérieurs pour près 283 MdsFCFA (4% du PIB) et d'arriérés extérieurs pour 32 MdsFCFA). Au total, le passif à court terme de l'Etat comprenant l'encours des dépenses engagées non ordonnancées et des arriérés accumulés s'élevait à fin 1999 à 484 MdsFCFA (7% du PIB). En 2000, la situation a continué à se détériorer, du fait de l'absence quasi totale de concours extérieurs, de la faiblesse récurrente de l'administration fiscale, du poids du service de la dette (300 MdsFCFA inscrits au tableau des opérations financières de l'Etat en 2000) et de la généralisation de pratiques budgétaires douteuses (dépenses engagées hors procédure pour satisfaire aux attentes sociales de certaines catégories, militaires notamment, et payer des dépenses électorales). Le passif exigible de l'Etat pourrait dépasser les 1000 MdsFCFA fin 2000, soit près de 15% du PIB. La RCI doit en outre faire face en 2001 à un montant élevé d'échéances extérieures non rééchelonnables en Club de Paris (en retenant les 4 principaux créanciers extérieurs du pays - FMI, Banque Mondiale, Agence Française de Développement, Banque Africaine de Développement -, ces échéances avoisinent les 300 Mds FCFA).

L'Union Européenne ne devrait reprendre qu'une coopération graduelle avec la Côte d'Ivoire. Après la décision formelle de clôture des consultations au titre de l'article 96 de la

Convention de Cotonou prise par le Conseil le 25 juin 2001<sup>20</sup>, deux autres rendez-vous importants sont prévus :

- en septembre 2001, une revue de la situation pour voir si « des nouveaux progrès substantiels dans la réalisation des engagements » pris par les Ivoiriens ont bien eu lieu. De nouvelles aides seraient prévues à hauteur de 66 M€ soit 43 Mds FCFA ;
- en janvier 2002, une nouvelle revue aura lieu. Si tous les engagements des autorités ont été tenus, il y aura une reprise « pleine et entière » de la coopération. La Commission a indiqué que 100 M€ seront déboursés dans les 6 à 8 prochains mois et 400 M€ dans les 3 ou 4 prochaines années. Il convient toutefois d'être conscient que du fait notamment de procédures lourdes, le rythme de décaissement peut être beaucoup plus lent que le rythme des engagements de dépenses. On notera par ailleurs qu'un engagement de 100 M€ an correspond à ce qui était fait dans le passé, sans réel effort supplémentaire.

De manière très exceptionnelle, le FMI a subordonné la reprise de ses financements au redémarrage par l'Union Européenne de sa coopération. Une fois le principe d'une reprise de la coopération européenne acquis, l'administrateur pour la France au FMI a plaidé auprès des services du FMI pour qu'ils concluent au plus vite avec les autorités ivoiriennes un programme intérimaire. Ceci a abouti lors d'une mission du FMI sur place fin juin 2001 : une lettre d'intention a été signée par le gouvernement le 2 juillet marquant le début de l'accord intérimaire ("*Staff Monitored Program*") qui doit en principe durer jusqu'en décembre 2001. Une revue à mi-parcours est prévue fin octobre 2001. En cas de résultats satisfaisants, le programme déboucherait en fin d'année 2001 ou en début d'année 2002 sur un accord triennal ("*Poverty Reduction and Growth Facility*") accompagné de déboursements du Fonds et de la communauté financière internationale. Le succès de ce programme intérimaire suppose des progrès significatifs en matière de stabilisation des finances publiques, de mise en œuvre de réformes structurelles et de restauration des relations financières avec l'ensemble des partenaires extérieurs.

#### ⇒ La position de la France

La décision de l'Union Européenne sur la reprise graduelle de la coopération avec la Côte d'Ivoire a eu un premier effet immédiat : lever la condition préalable à la négociation d'un programme intérimaire avec le FMI.

Avec la conclusion d'un tel programme couvrant le 2<sup>ème</sup> semestre 2001, la Côte d'Ivoire a franchi une étape importante sur la voie du redressement économique et financier. Une lettre d'intentions marquant le début du programme interimaire a été signée le 2 juillet. La Côte d'Ivoire s'y engage à stabiliser ses finances publiques et à restaurer ses relations financières avec ses créanciers extérieurs, à mettre en œuvre des réformes structurelles (filière café-cacao, secteur énergie, secteur financier...), et à rédiger un CSLP intérimaire (pour octobre 2001). Le succès de ses actions conditionne la préparation d'un programme définitif - dit PRGF - seul à être assorti de décaissements du Fonds. C'est ce programme triennal qui permettra ensuite à de nombreux bailleurs, dont la France, d'engager leur aide financière ("doctrine d'Abidjan").

La France continue à plaider auprès du FMI pour que la durée du programme intérimaire soit réduite et qu'en particulier, la revue à mi-parcours de ce programme prévue fin octobre 2001 soit avancée. Il convient également que les services du FMI

---

<sup>20</sup> Ce qui devrait permettre à partir de juillet, les 1<sup>ers</sup> décaissements de l'UE pour 32 M€ (21 Mds FCFA) et la notification de l'enveloppe du 9<sup>ème</sup> FED (260 M€).

procèdent rapidement à l'analyse de soutenabilité de la dette - préalable indispensable au bénéfice de l'initiative PPTE renforcée, et qu'ils programment le point de décision pour la réduction de la dette en même temps que l'examen en Conseil d'administration du programme triennal. Mais ce message sera d'autant plus crédible que les autorités ivoiriennes donneront, au delà de la mission de juin 2001, des signes continus et tangibles de leur engagement et de leur capacité à redresser au plus vite la situation économique et financière du pays.

La France est consciente des efforts importants que ceci exige de la part de la Côte d'Ivoire. Mais c'est la seule voie possible pour garantir un retour de l'aide extérieure et une reprise de l'investissement - gages d'un vrai redémarrage de l'économie ivoirienne. Il en va également du rôle prééminent que la RCI joue au sein de l'UEMOA et de l'Afrique de l'Ouest en général."

Sur le plan financier, la France apportera son aide dès qu'un contexte de coopération multilatérale sera rétabli. De ce point de vue, la doctrine d'Abidjan constitue un point d'ancrage de notre politique de coopération. Elle a pour objet de renforcer l'efficacité de notre coopération en veillant à son insertion dans un cadre multilatéral, selon une pratique que partagent la plupart des bailleurs. Elle est surtout une garantie de succès pour les pays eux-mêmes.

En effet, son application rigoureuse a contribué à renforcer la crédibilité de la France au sein des institutions financières internationales : c'est ce qui lui permet ensuite de peser sur les décisions prises dans ces enceintes. C'est ce qu'elle va faire pour la Côte d'Ivoire. En outre, en évitant des initiatives isolées et dispersées, la France donne un réel effet de levier financier à ses interventions en garantissant aux pays concernés une mobilisation rapide, concertée et pour des montants ayant un réel impact sur la croissance et la lutte contre la pauvreté, de la part de la communauté des bailleurs.

### **La Côte d'Ivoire et l'initiative PPTE**

*La Côte d'Ivoire est passée 8 fois en Club de Paris. Son dernier accord date du 24 avril 1998 (traitement de Lyon) après que la Côte d'Ivoire a été déclarée éligible à l'initiative PPTE dans son cadre initial. Il devait donner lieu à l'annulation aux termes de Naples et au rééchelonnement de 1,4 Mds\$ d'échéances, mais a cessé d'être appliqué à partir d'avril 1999 avec la cessation de l'accord FMI.*

*La dette de la Côte d'Ivoire au 1er janvier 2000 se monte à 14.8 Md\$, dont 4.3 Md\$ pour le Club de Paris. La France porte 3.1 Md\$ ce qui en fait le premier créancier bilatéral. La France a par ailleurs annulé 1.4 Md\$ d'APD dans le cadre des mesures de Dakar II.*

*La Côte d'Ivoire a une dette de marché, sous forme d'obligations Brady, de l'ordre de 2 Md \$. Lors de la restructuration Brady, une décote de 80% en valeur actuelle nette avait été consentie. L'échéance du 31 mars 2000 n'a pu être honorée qu'après le délai de grâce contractuel ; les échéances de septembre 2000 et mars 2001 n'ont pas été réglées. Les autorités ivoiriennes ont indiqué aux créanciers privés leur intention de rechercher un différé pour les échéances de mars et septembre 2001.*

*Le FMI a accordé un 'staff monitored program' d'une durée de six mois, préalable à la reprise d'un programme FRPC qui seul pourrait entraîner un traitement du Club de Paris et l'éligibilité au cadre renforcé de l'initiative PPTE renforcée. L'analyse de soutenabilité de la dette (document du FMI qui précise le montant d'annulation attendu du Club de Paris) n'est donc pas attendue avant plusieurs mois. Les arriérés à fin 2000 étaient estimés à 600 M\$, dont 350 M\$ pour le Club de Paris et 200 M\$ pour les multilatéraux. Le service de l'année 2001 est estimé à 900 M\$, dont 350 M\$ pour les multilatéraux et 500 M\$ pour le Club de Paris.*

*Le budget 2001 voté par le nouveau gouvernement ne prévoit le service que sur les multilatéraux : un programme à part entière avec le FMI conduirait donc le Club de Paris à considérer le traitement de 850 M\$ d'arriérés, dont 300 M\$ post date butoir.*

*Le point de décision de l'initiative pourrait être atteint fin 2001 ou début 2002 en même temps que la FRPC serait approuvée, rendant possible une négociation en Club de Paris.*

### • **L'activité du Club de Paris sur les pays pauvres très endettés**

Le Club de Paris a confirmé, avec une activité soutenue en 2000-2001, qu'il était un acteur de premier plan pour la mise en œuvre de l'initiative PPTE, aux côtés des institutions multilatérales, comme le montre le tableau infra.

<b>Pays ayant atteint le point d'achèvement</b>	<b>Situation vis-à-vis du Club de Paris</b>
Ouganda	Accord de stock PPTE renforcé septembre 2000
Bolivie*	Négociation prévue en juillet 2001

<b>Pays ayant atteint le point de décision</b>	<b>Situation vis-à-vis du Club de Paris</b>
Tanzanie, Mauritanie, Burkina-Faso, Bénin, Mali, Sénégal	Accords d'allègement intérimaire conclus en Club de Paris pendant l'année 2000
Cameroun, Guinée-Bissau, Malawi, Niger, Madagascar, Guinée, Tchad	Accords d'allègement intérimaire conclus en Club de Paris de janvier à juin 2001
Mozambique	Pays sous différé total jusqu'au point d'achèvement
Zambie, Sao Tome & Principe**, Rwanda	Accords d'allègement intérimaire proposés par le Club de Paris, en attente de réponse
Gambie, Nicaragua***	Négociation devant être entamée prochainement

<b>Pays n'ayant pas encore atteint leur point de décision</b>	<b>Situation vis-à-vis du Club de Paris</b>
Ethiopie	Pays sous accord aux termes de Naples (avril 2001)
Ghana	Négociation devant être entamée prochainement
Côte d'Ivoire	Traitement de flux aux termes de Lyon 1/4/98****
Centrafrique, Togo, Nicaragua, Sierra Leone, Congo-Brazzaville	Dernier traitement : flux aux termes de Naples****
Rép. dém. du Congo (1989), Libéria (1984), Soudan (1984), Somalie (1987)	Dernier traitement très ancien**** (la date de chaque accord figure entre parenthèses)
Burundi, Birmanie	Aucun accord signé

<b>Pays qui n'atteignent pas les critères d'endettement</b>	<b>Situation vis-à-vis du Club de Paris</b>
Kenya	Rééchelonnement ad-hoc conclu en novembre 2000
Yémen	Traitement de stock aux termes de Naples en juin 2001
Angola	dernier traitement en 1989
Vietnam	Pays sous accord FMI ; pas de requête en Club de Paris (dernier traitement aux termes de Londres en 1993)

\* pays actuellement sous accord de stock Lyon (80%) ; \*\* pays actuellement sous accord de flux Naples ; \*\*\* le Nicaragua bénéficiait d'un différé de sa dette dans le cadre des mesures consécutives au cyclone Mitch jusqu'à fin avril 2001. \*\*\*\* la période de consolidation (traitement) est achevée, en revanche des échéances sont dues au titre des accords

Les informations les plus détaillées sur ces traitements en Club de Paris figurent sur le site officiel de ce dernier, ouvert le 25 avril 2001 et consultable au [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org). Ce site, qui contient une présentation complète du Club de Paris et une base de données sur tous les accords passés, cherche à répondre à une demande croissante du public et connaît un net succès.

L'ouverture du site web de Club de Paris constitue une **nouvelle étape dans la politique d'information et de transparence** voulue par les créanciers du Club sous l'impulsion de la présidence française. Les questions liées à l'endettement suscitent en effet un intérêt croissant aussi bien dans le grand public et les organisations non-gouvernementales que chez les créanciers privés. Il apparaissait essentiel de mieux diffuser une information montrant l'importance des efforts consentis par les créanciers publics dont la France qu'ils agissent ou non dans le cadre de l'initiative PPTE.

Piloté par la direction du Trésor qui assure le secrétariat général du Club de Paris, ce site bilingue a été conçu pour offrir deux grands types d'informations :

**Des données générales sur le Club de Paris** éclairant dans le détail

son mode de fonctionnement,

les règles régissant les rapports entre créanciers et avec les débiteurs  
les termes des traitements dont bénéficient les pays endettés,  
une base de données fournissant des informations précises pour les accords les plus récents et les plus significatifs parmi les 336 conclus en Club de Paris depuis 1956.

**Une information mise à jour régulièrement sur les nouveaux accords** conclus spécifiant notamment des données essentielles pour évaluer l'aide apportée à chaque pays et l'amélioration de sa situation financière effective :

Le détail des montants traités selon la nature des créances (Aide Publique au Développement et crédits commerciaux, pre-date-butoir et post-date-butoir),  
Les échéances telles que prévues avant l'accord,  
L'échéanciers des remboursements des sommes rééchelonnées.

La **fréquentation** du site apparaît très encourageante tant par le nombre d'internautes concernés : **140.000** consultations de pages après deux mois d'ouverture, que par la durée des sessions et la fidélité de visiteurs.

## ⇒ La position de la France

La France, qui assure de manière permanente la présidence et le secrétariat du Club de Paris tout en étant le premier créancier bilatéral des PPTE, joue un rôle déterminant dans la mise en place des accords en Club de Paris sur ces pays. Elle a proposé des solutions innovantes aux créanciers pour mettre en œuvre dans les meilleurs délais et avec la moindre complexité possible l'effort intérimaire. Elle a initié la démarche de transparence, a fourni les moyens techniques et humains pour la création du site internet et en assume la maintenance.

## • Les créanciers non-membres du Club de Paris

Malgré quelques progrès enregistrés depuis le renforcement de l'initiative, l'implication des pays créanciers non membres du Club de Paris reste un sujet de préoccupation. La participation des créanciers non membres du Club de Paris aux allègements PPTE est un problème récurrent de l'initiative. Les allègements procurés par certains créanciers ne visent en effet pas à faciliter le remboursement d'autres créanciers, d'où le principe de la participation de tous les créanciers à l'initiative, d'ailleurs décidée à un niveau multilatéral.

## ⇒ La position de la France

La France estime que les progrès en la matière restent lents, malgré une discussion générale approfondie menée sur ce thème en avril 2000 aux Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, mise à jour lors des débats sur l'avancement de l'initiative à l'occasion des assemblées annuelles de septembre 2000 et des réunions du printemps 2001. Elle y apporte une attention soutenue, notamment à l'occasion de l'examen des documents des points de décision et d'achèvement des pays éligibles. Cette démarche de vigilance commence à produire ses effets : 19 pays qui ne sont pas des membres traditionnels du Club de Paris ont procédé avec au moins un débiteur PPTE aux allègements correspondants.

### • L'effort français d'allègement de la dette

L'évaluation du coût des allègements de dette pour la France n'a pas été modifiée par rapport à celle présentée dans le rapport de l'an dernier, sauf pour intégrer les annulations qui seront consenties au profit du Ghana, qui seront, compte tenu des ratios d'endettement de ce dernier, presque entièrement effectuées au titre de l'effort PPTE dans le cadre du Club de Paris. La contribution multilatérale s'élève donc désormais à 5,5 milliards d'euros, correspondant aux annulations effectuées en Club de Paris, dont 3,4 milliards d'euros au titre des termes de Naples et 2,1 milliards d'euros au titre de l'effort PPTE proprement dit. La contribution bilatérale reste inchangée à 4,7 milliards d'euros, dont 3,7 milliards d'euros environ au titre des annulations de créances d'aide publique au développement et 1 milliard d'euros environ au titre des annulations jusqu'à 100% des créances éligibles aux traitements en Club de Paris. Suite à la décision prise à Yaoundé de porter dès le point de décision à 100% les annulations de créances commerciales, la moitié de cette dernière catégorie d'annulation sera effectuée plus rapidement qu'initialement prévu.

#### **Le point sur les allègements de dette par la France pour les PPTE**

*après la décision de Yaoundé*

*A l'occasion de la tenue du sommet Afrique-France à Yaoundé le 19 janvier 2001, la France a décidé d'accélérer une partie des allègements de dette bénéficiant aux pays éligibles à l'initiative PPTE.*

*Techniquement, la mesure consiste à porter de 90 pour cent à 100 pour cent, dès que l'éligibilité à l'initiative est prononcée par le FMI et la Banque mondiale (« point de décision »), le taux d'annulation des créances commerciales traitées en Club de Paris. Jusqu'à présent, cet allègement complémentaire n'intervenait que plus tard, lors du « point d'achèvement » (date à laquelle les mesures d'allègement sont définitivement mises en œuvre). Il est estimé que cette mesure conduira au total à annuler plus tôt environ 500 millions d'Euros de créances, bénéficiant à 33 pays. Il s'agit d'un chiffre indicatif, extrêmement sensible aux conditions offertes par les traitements décidés en Club de Paris et au calendrier des points de décision et d'achèvement.*

*Les créances concernées sont les créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris, c'est-à-dire les crédits à moyen et long terme ne relevant pas de l'aide publique au développement et contractés par l'Etat débiteur ou garantis par lui avant la date butoir fixée en Club de Paris. Par souci d'équité, des mesures compensatrices seront mises en place au bénéfice des pays éligibles qui ont honoré les échéances dues à la France depuis qu'ils ont franchi le point de décision.*

*Le calendrier de mise en œuvre est cohérent avec celui de l'initiative PPTE. Cette dernière définit deux étapes : « le point de décision », date à laquelle le pays est déclaré éligible à l'initiative par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ; un à trois ans plus tard, en fonction des performances du pays, « le point d'achèvement », date de mise en œuvre des mesures de réduction de la dette. Toutefois, pour ne pas pénaliser les pays déclarés éligibles, des mesures dites « intérimaires » sont prises dès le point de décision*

*pour alléger le service de la dette jusqu'au point d'achèvement. La mesure consiste à accroître l'ampleur de ces mesures intérimaires pour la France : jusqu'à présent, notre pays appliquait au point de décision les mesures intérimaires définies en Club de Paris (termes dits de « Cologne », prévoyant l'annulation à 90 pour cent des échéances commerciales dues entre le point de décision et le point d'achèvement). Dorénavant, à titre bilatéral, et en complément de l'effort fait en Club de Paris, la France portera dès cette étape ce taux d'annulation à 100 pour cent, comme la majorité des pays du G7 qui ont décidé cette annulation complémentaire.*

*Cette mesure concerne potentiellement 33 pays sur les 36 pays éligibles (les autres n'ayant pas de dette de cette nature à l'égard de la France).*

*- 17 pays sur les 23 qui ont déjà franchi le point de décision :*

*Pour le Guyana, la Mauritanie et la Tanzanie, des amendements seront apportés aux accords bilatéraux d'application des Clubs de Paris qui ont suivi le point de décision, qui sont déjà en vigueur.*

*Cameroun, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Malawi, Niger, Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal, Tchad en bénéficieront également dans le cadre des accords bilatéraux d'application des Clubs de Paris qui sont en cours d'établissement, les Clubs de Paris ayant déjà eu lieu.. Enfin, le Nicaragua, la Zambie et le Rwanda en bénéficieront selon la même procédure une fois l'accord en Club de Paris signé.*

*Honduras et Mozambique, qui bénéficient d'ores et déjà, dans le cadre du Club de Paris, de différés sur la totalité des échéances dues jusqu'au point d'achèvement (ces mesures exceptionnelles ayant été prises après les catastrophes naturelles qui ont frappé ces pays en 1988 et 2000) ne sont pas concernés. Il en va de même de Sao Tomé et Principe et de la Gambie, qui ne doivent pas à la France de dette concernée par la mesure. L'Ouganda et la Bolivie ont quant à eux déjà atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE.*

*12 autres pays potentiellement éligibles bénéficieront de la mesure française lorsqu'ils auront atteint le point de décision de l'initiative PPTE (Birmanie, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Libéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Ghana, Togo).*

*\**

*\*                   \**

*S'agissant d'une décision prise sur une base bilatérale et volontaire, la France se réserve bien entendu la possibilité d'en différer le bénéfice pour un pays dont elle estimerait qu'il n'en remplit pas les conditions, même si la communauté financière internationale a décidé collectivement que le point de décision était atteint. A cette occasion, le Président de la République a indiqué que la France encourage les pays qui ne sont pas encore passés au point de décision à tout mettre en œuvre pour franchir cette étape sans délai, en mettant en place un cadre macroéconomique adapté et en définissant une stratégie de lutte contre la pauvreté. Il a souligné qu'une situation pacifique et respectueuse des droits de l'homme est un élément nécessaire à telle stratégie.*

*La décision française résulte de la volonté de donner plus rapidement davantage de marges de manœuvre financières à des pays qui sont pour la plupart durement frappés par la dégradation des termes de l'échange. Elle a été définie avec le souci de respecter le cadre et les principes de l'initiative PPTE, afin de maintenir sa crédibilité et de se placer dans la dynamique qu'elle insuffle notamment en matière de conditionnalité macroéconomique et de définition d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, elle se cale sur le calendrier de l'initiative, les allègements démarrant au point de décision et non avant, et sur les critères d'éligibilité (pays se qualifiant effectivement à l'initiative et non liste initiale, qui comporte des pays qui ne sollicitent pas le bénéfice de l'initiative ou ne dépassant pas les critères d'endettement – Laos, Yémen, Vietnam, Angola et Kenya). Elle se démarque en cela des annonces britannique et canadienne d'un moratoire sur le service de dette, qui est immédiat dans les deux cas (même si le Royaume-Uni ne rétrocède les paiements, reçus uniquement, qu'au point de décision) et qui concerne les 41 pays pour le Royaume-Uni et une liste de pays ad-hoc pour le Canada, sans référence explicite au stade du point de décision.*

La mise à jour à fin 2000 des encours de créances de la France sur les PPTE est présentée en annexe au présent rapport.

## • **Le financement des allègements multilatéraux**

Les créanciers multilatéraux supportent environ la moitié du coût de l'initiative en valeur actuelle nette, soit environ 14,5 Mds\$.

Au 31 mai 2000, le fonds fiduciaire de la banque mondiale avait recueilli 2,6 Mds\$ de promesses de contributions, soit un montant global en dollars inchangés par rapport à la situation présentée dans le rapport 2000. De nets progrès ont toutefois été constatés depuis cette date, touchant à la **concrétisation effective des allègements intérimaires** par les bailleurs de fonds régionaux et sous-régionaux, alors que tel étaient seulement le cas pour les institutions de Bretton Woods jusqu'alors.

- la participation des bailleurs de fonds multilatéraux s'est accrue. Depuis la réunion des donateurs en juin 2000, la Banque africaine de développement est en mesure de financer un allègement intérimaire pour les pays de sa compétence qui ont atteint le point de décision, selon des modalités particulièrement généreuses. Elle a pris les décisions correspondantes pour tous les pays de sa compétence ayant franchi le point de décision. Après plus d'un an supplémentaire de concertation, la Banque interaméricaine de développement a pu également entamer ses allègements intérimaires avec la Bolivie ; elle devrait prochainement examiner les cas des autres PPTE de sa compétence, qui ont tous franchi le point de décision.

- la participation de la Communauté européenne s'est concrétisée. La Communauté a déboursé, sur les ressources du Fonds européen de Développement (FED), une première tranche de 250 millions d'Euros, sur sa contribution totale de 650 millions, ce qui en fait de loin le premier contributeur effectif au fonds fiduciaire ; une tranche de 100 millions d'Euros a été versée à la Banque européenne d'Investissement pour entamer l'allègement intérimaire sur les créances détenues par l'Union européenne ;

- le sujet du partage de l'effort demeure d'actualité. Les Etats européens sont les premiers contributeurs au fonds fiduciaire. Contributions communautaire et bilatérales confondues, leurs engagements s'élèvent à 1,6 milliards de dollars, qui représentent près de 60% des engagements pris jusqu'à présent par l'ensemble des donateurs. Les déboursements sur ces mêmes contributions représentent près de 70% des sommes reçues au fonds fiduciaire.

La participation effective des autres donateurs est davantage assurée depuis que le Congrès américain a voté les crédits qui lui étaient proposés par l'Administration pour le financement de l'initiative sur les exercices budgétaires 2000 et 2001. Cependant, le thème du « partage de l'effort » ne disparaît pas. Ainsi, d'un montant total de crédits votés de 435 millions de dollars, les autorités américaines ont annoncé à titre indicatif qu'elles en consacraient 360 millions au fonds fiduciaire, soit 60% du total des engagements pris à l'égard de ce fonds, le reste étant réservé au financement de l'allègement des créances américaines. Il reste donc 240 millions de \$ à voter (ce qui est prévu sur l'année fiscale 2002, alors que l'Union européenne a quant à elle sécurisé le financement de l'ensemble de sa contribution). En outre, la législation votée par le Congrès assortit les déboursements de nombreuses conditions qui pourraient s'avérer des facteurs de blocage. L'administration américaine a ainsi précisé à titre indicatif qu'une liste limitative de pays pouvant être financés était en cours de négociation avec le Congrès.

## ⇒ La position de la France

Comme l'ensemble des États-membres, la France a choisi de faire transiter l'essentiel de sa contribution au fonds fiduciaire par l'Union européenne. La contribution de l'Union européenne sera de 734 M€ 680 M€ seront prélevés sur le fonds européen de développement (FED) et pour l'essentiel destinés à la Banque africaine de développement (10 M€ étant attribués au Guyana, pays latino-américain signataire de la convention de Lomé). Par ailleurs, 54 M€ seront prélevés sur le budget communautaire à destination des pays latino-américains et asiatiques non signataires de la convention de Lomé (Bolivie, Honduras, Nicaragua pour 45 M€, via la banque interaméricaine de développement ; Laos, Myanmar, Vietnam pour 9 M€). Sur ces 734 M€, la France en apporte 180 M€ : son poids dans le financement du FED (25%) est en effet surpondéré par rapport à la clé budgétaire qui lui est applicable (17%). En outre, la France a définitivement affecté au fonds fiduciaire en 2001 un apport bilatéral complémentaire de 21 M\$.

Compte tenu des ressources internes qui pourront être effectivement mobilisées par les banques multilatérales et du niveau actuel des promesses de contributions au fonds fiduciaire de la Banque mondiale, de nouvelles contributions volontaires seront nécessaires à terme. La France est attentive au respect d'un partage de l'effort global, qui tienne compte des efforts réalisés en tant que créanciers, importants pour certains pays, moins significatifs pour d'autres.

### • Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)

Les CSLP (ou *poverty reduction strategic papers PRSP*) sont essentiels pour que l'initiative d'annulation de dette conduise effectivement à une réduction de la pauvreté des populations des pays bénéficiaires. Ainsi, ils prévoient une affectation des ressources budgétaires disponibles aux dépenses sociales. Ils servent aussi de cadre à la conception des « contrats de désendettement et de développement » français supports des annulations de la dette bilatérale due par les pays PPTE à la France.

Participant du Cadre intégré global de développement (Comprehensive Development Framework – CDF) lancé par le président de la Banque mondiale en 1998, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté est élaboré par les autorités des pays emprunteurs avec la participation de la société civile. Ce cadre doit permettre de rassembler l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds autour d'une même stratégie et de se mobiliser sur les actions prioritaires identifiées par le pays emprunteur en matière de lutte contre la pauvreté. Le document doit fixer les objectifs nationaux à moyen terme en se fondant notamment sur des indicateurs sociaux agréés sur le plan international (nombre d'habitant vivant en dessous du seuil de pauvreté, taux de scolarisation, taux de mortalité, niveau des dépenses sociales, accès de la population à l'eau potable etc...). L'élaboration d'une telle stratégie suppose également un exercice complet de définition des priorités pour l'ensemble des dépenses publiques.

L'ensemble des pays éligibles à l'initiative PPTE se sont engagés à produire un CSLP intérimaire avant d'atteindre leur point de décision puis un CSLP complet pour pouvoir remplir les conditions d'atteinte du point d'achèvement<sup>(21)</sup>. Poussé par le calendrier de

<sup>21</sup> / Dans la plupart des cas, les pays sont tenus de mettre en oeuvre durant une période d'un an le CSLP avant de pouvoir atteindre leur point d'achèvement. Quelques cas de pays dits "réroactifs", c'est-à-dire les pays examinés dans le cadre de l'initiative PPTE initiale,

l'initiative PPTE renforcée, le nombre de pays ayant produit des CSLP intérimaires a rapidement progressé en 2000. A ce jour, les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI ont examiné les CSLPs intérimaires de 35 pays, dont 24 pays éligibles à l'initiative PPTE et les CSLPs complets de 5 pays (Bolivie, Burkina Faso, Mauritanie, Ouganda, Tanzanie – tous bénéficiaires de l'initiative PPTE). La majorité des CSLP provisoires et complets proviennent de pays africains (cf. tableau).

Le rapport d'activité sur les CSLP, présenté conjointement par le FMI et la Banque Mondiale à l'occasion du Comité du Développement du printemps 2001, a relevé que la qualité des CSLP provisoires reste très inégale. La plupart des pays ont mis en œuvre de façon plus ou moins extensive un processus de consultation de la société civile. Quelques uns ont pu mettre à profit des processus de concertation déjà engagés (par exemple la République Centrafricaine, la Guinée, la Guinée Bissau et le Niger). S'agissant du contenu, certains CSLP provisoires ont mis en avant les thèmes du VIH/SIDA, de la gouvernance (allant de la responsabilité et la transparence budgétaire à la réforme de la fonction publique et la justice), la question du genre et les besoins spécifiques des groupes désavantagés.

Quelques pays se sont fixés des objectifs liés aux objectifs internationaux de développement (*International Development Goals – IDG cf. supra*) pour 2015, mais dans la plupart des cas, ces derniers n'ont pas servi de cadre de référence pour l'élaboration des stratégies.

Les évaluations conjointes des CSLP préparées par les services de la Banque et du Fonds font ressortir plusieurs domaines qui devront faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'élaboration des CSLP complets :

- s'assurer que le pays dispose d'informations statistiques fiables, actualisées et complètes sur la pauvreté ;
- améliorer les systèmes de gestion des dépenses publiques et chiffrer les mesures de réduction de la pauvreté dans le cadre du budget de l'Etat à moyen terme ;
- s'assurer de la cohérence entre les objectifs de réduction de la pauvreté et les objectifs macroéconomiques ;
- élaborer des indicateurs de résultat mesurables en matière de réduction de la pauvreté ;
- institutionaliser le processus de consultation pour s'assurer d'une large participation de la société civile et de l'appropriation par cette dernière des objectifs et des modalités de mise en œuvre de la stratégie.

**Tableau : Liste des CSLPs provisoires et définitifs**

* pays éligibles à l'initiative PPTE	Examen du CSLP par les Conseils d'Administration		Initiative PPTE renforcée	
	Banque	Fonds	points de décision	points d'achèvement
<b><u>CSLPs provisoires</u></b>				
Albanie	Jan. 01	Jan. 01		
Arménie	mai-01	mai-01	Juil. 00	<i>flottant</i>
Bénin *	Juil. 00	Juil. 00	Fév. 00	juin-01
Bolivie *	Jan. 00	Fév. 00	Oct. 00	<i>flottant</i>
Cambodge	Jan. 01	Jan. 01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Cameroun *	Oct. 00	Déc. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
République centrafricaine *	Jan. 01	Jan. 01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Ethiopie *	mars-01	mars-01	Nov. 00	<i>flottant</i>
Gambie *	Déc. 00	Déc. 00	juin-00	<i>flottant</i>
Géorgie	Jan. 01	Jan. 01		
Ghana *	août-00	août-00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Guinée *	Déc. 00	Déc. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Guinée-Bissau *	Déc. 00	Déc. 00	Sep. 00	<i>flottant</i>
Guyana *	Nov. 00	Nov. 00	Avr. 00	<i>flottant</i>
Honduras *	mai-00	juin-00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Kenya	Juil. 00	Juil. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Laos *	Avr. 01	Avr. 01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Lesotho	mars-01	mars-01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Macédoine	Déc. 00	Déc. 00	juin-00	<i>flottant</i>
Madagascar *	Déc. 00	Déc. 00	Avr. 00	<i>flottant</i>
Malawi *	Déc. 00	Déc. 00	mai-01	<i>flottant</i>
Mali *	Sep. 00	Sep. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Moldavie	Déc. 00	Déc. 00		
Mozambique *	Avr. 00	mars-00	Fév. 00	juin-01
Nicaragua *	Déc. 00	Déc. 00	Juil. 00	<i>flottant</i>
Niger *	Déc. 00	Déc. 00	Fév. 00	<i>flottant</i>
Rwanda *	Déc. 00	Déc. 00	Fév. 00	mai-00
Sao Tomé & Príncipe *	Avr. 00	Avr. 00	Avr. 00	<i>flottant</i>
Sénégal *	juin-00	juin-00		
Tadjikistan	Oct. 00	Nov. 00		
Tanzanie *	Avr. 00	mars-00		
Tchad *	Juil. 00	Juil. 00		
Vietnam	Avr. 01	Avr. 01		
Yémen	Fév. 01	Fév. 01		
Zambie *	Juil. 00	Juil. 00		

➤ L'affectation des ressources aux dépenses sociales

Le rapport d'activité sur les CSLP souligne l'importance pour la Banque et le FMI, mais également pour l'ensemble des partenaires du développement et de la société civile, d'être assurés que les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté sont gérées et suivies de manière transparente et efficace.

Une évaluation préliminaire du système de gestion des dépenses publiques de 25 pays PPTE a été réalisée par les services du FMI et de la Banque en mars 2001. L'évaluation a porté, non pas exclusivement sur les modalités de suivi des ressources libérées dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, mais plus globalement sur les méthodes de contrôle de l'ensemble des dépenses publiques et des programmes liés à la lutte contre la pauvreté.

Les conclusions de l'évaluation sont préoccupantes : sur les 25 pays PPTE évalués seuls deux pays devraient disposer d'un système de suivi et de contrôle satisfaisant dans un délai inférieur à un an; sept autres pays pourraient atteindre un niveau satisfaisant dans un délai d'un à deux ans ; les seize pays restant auront besoin d'un appui important sur le moyen terme pour développer leurs capacités de gestion des dépenses publiques. Les services de la Banque et du FMI ont engagé des évaluations plus détaillées en coopération avec les gouvernements intéressés afin de développer et cibler les programmes d'assistance pour mieux accompagner les réformes de la gestion des dépenses publiques.

Dans l'avenir immédiat, la Banque et le Fonds intensifieront leur appui pour l'élaboration des systèmes de gestion des dépenses publiques, de passation des marchés et de gestion financière, en particulier dans le cadre des études analytiques ou de la préparation des projets. Un programme de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière pourrait également être lancé prochainement avec des financements de l'Union Européenne (au travers d'un fonds fiduciaire), de la Banque et d'un ou plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux. L'un des objectifs principaux de ce programme sera de favoriser le renforcement des institutions, procédures et capacités administratives au niveau local sur une base participative élargie.

#### ⇒ **La position de la France**

La France soutient les efforts des deux institutions dans ce domaine mais recommande une meilleure coordination de l'ensemble des bailleurs pour assurer une plus grande efficacité de l'assistance technique.

Elle a également encouragé les services à définir des catégories plus fines des dépenses publiques en fonction de leur niveau d'impact effectif sur la réduction de la pauvreté.

Enfin, comme les autres membres du Conseil d'administration, la France reconnaît l'intérêt de suivre les dépenses de réduction de la pauvreté au moyen de « Fonds virtuels de réduction de la pauvreté » sur une base temporaire tant que les mécanismes de suivi existant s'avèrent insuffisants. Mais le caractère provisoire de ces Fonds a également été souligné, ces derniers ne devant en aucun cas se substituer aux efforts des pays pour mettre en place à moyen terme des systèmes de gestion des dépenses publiques efficaces et couvrant l'intégralité du budget. En revanche, la France n'est pas favorable à l'isolement des ressources issues des allègements de dette multilatéraux (comme PPTE) au sein de fonds dédiés distincts du budget des Etats concernés. Il lui semble en effet indispensable qu'apparaisse une vision globale des efforts des budgets des Etats et faveur de la réduction de la pauvreté, qui intègre à la fois les ressources anciennes et nouvelles.

*"Rechercher une meilleure appropriation par les pays eux-mêmes et organiser une meilleure coordination entre les différents acteurs sont deux défis pressants aujourd'hui. Ainsi que le montrent les évaluations récentes conduites par la Banque Mondiale en Afrique, l'efficacité de l'aide est grandement améliorée lorsque les réformes qu'elle accompagne résultent du processus politique interne aux Etats bénéficiaires – je soulignais en introduction le lien entre démocratie et succès économique. Cette appropriation est l'un des aspects fondamentaux des CSLP même si la qualité de ces derniers doit encore être améliorée. Les priorités du développement doivent être reconnues par tous : pays bénéficiaires, bailleurs de fonds, institutions multilatérales."*

*(Déclaration de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement du 30 avril 2001)*

#### ➤ Les Contrats de désendettement et de développement

Les contrats de désendettement et de développement sont les supports bilatéraux des annulations de dette.

#### □ **Principes généraux :**

Sur une base strictement bilatérale et conformément aux engagements pris par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie lors de la réunion des Ministres des Finances du G7 à Cologne, la France procédera à l'annulation de la totalité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays éligibles à l'initiative PPTE. Cet effort, qui va au delà de l'effort consenti dans le cadre de l'initiative PPTE, laquelle vise à rendre la dette

des pays bénéficiaires soutenable, permettra de leur apporter des marges de manœuvre supplémentaires pour leur action contre la pauvreté et le développement durable dans le cadre d'un contrat pluriannuel avec notre pays, dénommé « contrat de désendettement et de développement » (C2D).

L'initiative française s'inscrit dans une triple perspective de solidarité, de responsabilité et d'équité. Il s'agit de s'assurer que les ressources dégagées par l'annulation de la dette profitent effectivement à l'amélioration des conditions de vie des populations locales et bénéficient à des Etats irréprochables en termes de gestion économique et de bonne gouvernance publique. C'est pourquoi, le mécanisme de refinancement par dons des créances d'aide publique au développement est apparu préférable à une annulation pure et simple. Ce schéma a pour but de rendre à la fois plus légitime notre effort financier vis-à-vis des populations locales en consacrant les sommes ainsi dégagées à des programmes de réduction de pauvreté et plus transparent dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires du développement.

Le C2D passé entre le Gouvernement français et le Gouvernement bénéficiaire s'inscrira dans le cadre du CSRP (cf. ci-dessus) mis au point avec l'appui des institutions de Bretton Woods et validé par la communauté internationale. Il devra être compatible, dans ses orientations, avec la stratégie de coopération de la France dans ce pays.

Quatre domaines principaux d'affectation seront privilégiés :

- l'éducation de base et la formation professionnelle,
- les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies,
- les équipements et infrastructures des collectivités locales,
- l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

L'élaboration de ces contrats doit satisfaire un objectif d'efficacité garantissant des décaissements rapides. Les contrats de désendettement et de développement seront mis en œuvre à partir du point d'achèvement. La nouveauté des contrats de désendettement développement par rapport aux outils « classiques » de l'APD bilatérale permet d'envisager d'en faire, dès l'origine, le vecteur de nouvelles pratiques qui découlent à la fois de l'effort de rénovation des modalités d'allocation de l'aide réalisé par l'ensemble de la communauté financière internationale dans le cadre de l'initiative sur la dette et de la réforme du dispositif français de coopération intervenue depuis 1998.

La mise en œuvre des C2D devra être l'occasion de faire prévaloir un nouvel esprit de partenariat entre les différentes institutions françaises concernées, ainsi qu'avec la société civile qui sera associée à ces travaux.

Les C2D devraient ainsi permettre de concilier des objectifs multiples :

- l'affectation des marges de manœuvre budgétaires dégagées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable ;
- l'association, selon des modalités adaptées, de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du contrat de désendettement et de développement ;

- l'insertion explicite du refinancement par dons dans le cadre défini à la fois par le CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté défini par le pays) et par le Document de stratégie pays (priorités de l'aide bilatérale française) et une focalisation sur au plus deux ou trois programmes sectoriels correspondants ;

- en fonction de l'implication possible de la France selon les pays et les secteurs concernés, la reconnaissance de la France comme leader dans la coordination des bailleurs de fonds pour l'élaboration d'un ou plusieurs des programmes sectoriels inclus dans le CSLP.

□ **Modalités de mise en œuvre :**

Des modalités distinctes seront adoptées pour la mise en œuvre des C2D selon le montant des créances à refinancer.

Les pays éligibles à l'initiative PPTTE sont ainsi classés en deux groupes selon que l'encours à refinancer par dons est supérieur à 50 millions d'euros, le pays étant alors éligible à un C2D « normal », ou inférieur à 50 millions d'euros, le pays étant alors éligible à un C2D « allégé ».

Cette distinction correspond à un souci de ne pas contracter des coûts d'instruction globaux trop élevés. De plus, ce seuil a l'avantage de classer les pays n'appartenant pas à la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) dans le groupe des pays bénéficiant d'un C2D « allégé ».

**Le C2D « allégé »**

*Un C2D allégé se traduit par un contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement local précisant les modalités du refinancement par dons et l'affectation des sommes reversées à des opérations spécifiques rentrant dans les CSLP, et pour les pays de la ZSP, dans les documents de stratégie pays. **Le cofinancement d'opérations mises en œuvre par d'autres bailleurs de fonds sera privilégié.** Ainsi, une concertation préalable sur le terrain au point d'achèvement entre les services de l'Ambassade, la représentation locale de l'AFD si le pays appartient à la ZSP, et les bailleurs de fonds présents dans le pays doit avoir lieu. La mission conjointe de la direction du Trésor et de la Direction générale de la coopération internationale et du développement, avec l'appui technique de l'AFD pour les pays de la ZSP, doit intervenir une fois identifiés le projet ou groupe de projets concernés.*

*Pour les pays de la ZSP, l'AFD mettra en œuvre le refinancement par dons. Hors ZSP, par souci de simplification de gestion de sommes limitées, le refinancement par dons sera affecté à la part locale d'opérations ou de programmes mis en œuvre par d'autres bailleurs de fonds (notamment Union Européenne, Banque mondiale ou banque régionale de développement).*

**Tableau : Liste des pays éligibles au C2D et montants indicatifs en jeu (en M Euros).**

	Point d'achèvement -1	Stock d'APD française à refinancer par dons (2)
<b>Pays du groupe 1</b>		<b><sup>3</sup> 50 millions d'euros</b>
Mozambique	sept. 2001	79
Mauritanie	Début 2002	70
Cameroun	2002 et après	1083
Guinée	2002 et après	187
Madagascar	2002 et après	76
Burundi	2002 et après	56
Congo	2002 et après	423
Côte d'Ivoire	2002 et après	1379
RDC	2002 et après	189
<b>Pays du groupe 2</b>		<b>&lt; 50 millions d'euros</b>
Ouganda	Atteint	13
Tanzanie	Fin 2001	11
Rwanda	2002 et après	39
Sao Tome et P	2002 et après	7
Sierra Leone	2002 et après	2
<i>dont hors ZSP</i>		
<i>Bolivie</i>	Atteint	28
<i>Malawi</i>	2002 et après	13
<i>Nicaragua</i>	2002 et après	2
<i>Honduras</i>	2002 et après	4
<i>Myanmar</i>	2002 et après	11

**Source :** (1) FMI - « *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Status of Implementation* »  
(2) Stocks estimés au 31/12/1999

### Le C2D « normal »

*Un groupe de travail ad hoc est constitué à Paris pour assurer la coordination de l'ensemble des services centraux concernés et une approche homogène des contrats de désendettement développement entre les différents pays. Ce groupe analysera le cas de chacun des pays avant son passage au point d'achèvement en vue notamment de préparer les missions conjointes de la Direction du Trésor, de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et de l'AFD chargées de la préparation du contenu de ce contrat avec les autorités locales. Ce groupe accueille les ONG et collectivités locales françaises qui auront été choisies par le Ministère des Affaires étrangères en fonction de la qualité de leur implantation ou de leurs relais dans le pays récipiendaire correspondant.*

*L'Ambassadeur de France dans le pays concerné créera et présidera un comité de pilotage local composé du SCAC et de la représentation locale de l'AFD -auquel il pourra inviter en tant que de besoin les assistants techniques français concernés- chargé de préparer la venue de la mission conjointe et de lui présenter, du point de vue du terrain, les orientations sectorielles prioritaires autour desquelles pourrait se concentrer le C2D.*

*Une mission conjointe de la DGCID et de la direction du Trésor avec l'appui technique de l'AFD est réalisée avant le point de d'achèvement, sur la base des premiers travaux du groupe de travail ad-hoc. Cette mission sera chargée d'expliquer aux autorités du pays bénéficiaire les modalités du C2D et de proposer des orientations sectorielles. Si nécessaire, d'autres missions auront lieu selon le même dispositif jusqu'à ce que le projet de C2D ait été validé par les autorités du pays récipiendaire et conjointement par les autorités françaises compétentes. Le choix des grands secteurs d'intervention (dont l'importance et/ou le nombre doit être compatible avec les ressources disponibles) devra tenir compte des priorités contenues dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté -CSLP (priorités nationales)- et dans le document stratégique pays - DSP (priorités de l'aide bilatérale française);*

*Un Comité d'orientation et de suivi co-présidé par l'Ambassadeur et le gouvernement local et ouvert aux représentants de la société civile (dont ONG du Sud et ONG du Nord oeuvrant dans le pays) et des*

collectivités locales sera créé. Les ONG françaises sont choisies par la partie française selon leur degré d'implication sur le terrain, et le choix des autres ONG relèvera des autorités locales. Ce comité, qui se réunira deux fois par an aura pour charge de **recueillir les propositions de programmes et opérations** et de donner un avis transmis au Conseil de surveillance de l'AFD sur leur degré de priorité. Par l'intermédiaire d'un rapport annuel ou bi-annuel, **ce Comité suivra également les opérations en cours d'exécution et dressera un bilan-évaluation sur celles déjà réalisées ;**

L'instruction des programmes et projets financés par le C2D sera répartie entre l'AFD et les services de l'Ambassade (SCAC) selon leurs compétences respectives définies dans le cadre de la réforme du dispositif français de coopération intervenue depuis 1998. **C'est l'AFD qui a été choisie pour mettre en œuvre le refinancement par dons pour tous les pays de la ZSP.** Le Conseil de surveillance de l'AFD, systématiquement informé des résultats du processus de consultation de la société civile, sera consulté sur un programme indicatif annuel avant de prendre dans le courant de l'année les décisions de financement individuelles selon les procédures habituelles de l'AFD.

Il est prévu **qu'une partie du refinancement par dons pourra être déléguée sous forme de subventions, à des collectivités locales des pays bénéficiaires, à des composantes de la société civile ou des ONG** dans le cadre de contrats entre l'Etat et ces partenaires. L'éventualité d'une proportion du refinancement par dons, destinée à de telles affectations et révisable chaque année, devra être étudiée avec les autorités locales.

Une part du refinancement par dons pourra être utilisée pour établir un rapport d'évaluation de l'exécution du programme annuel. Les conclusions de ce rapport d'évaluation de l'exécution du programme annuel seront rendues publiques par les moyens les mieux adaptés, auprès des citoyens du pays bénéficiaire (représentants de l'Etat, Parlement, collectivités locales et société civile) pour qu'ils soient informés de l'utilisation des fonds du C2D.

## 2.2.2 Après PPTE

L'initiative PPTE a pour objectif de remettre les pays bénéficiaires dans une situation où leur dette extérieure est à nouveau soutenable.

Malgré l'ampleur de l'effort financier consenti par les créanciers, l'initiative sur la dette ne constitue pas en soi un parcours de développement. D'une part la conception et la mise en œuvre de CSRP est indispensable (cf. supra). D'autre part, la stratégie des bailleurs de fonds dans le nouveau contexte, créé par l'effacement de la dette, doit être revue.

En particulier, la question de la soutenabilité de la dette doit dorénavant faire constamment l'objet d'une attention soutenue. Elle conduit à réfléchir à la nature des concours et à étudier la modification de la nature de certains instruments, qui aujourd'hui interviennent exclusivement en prêts mais pourraient intervenir en partie en dons. Elle amène aussi les institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque Mondiale, à rendre plus cohérents leurs modes d'interventions.

### • **La question de la soutenabilité de la dette**

L'initiative PPTE vise à apporter un règlement définitif aux problèmes d'endettement traversés par les pays les plus pauvres de manière constante depuis les années 80. Il est donc légitime de s'interroger sur le réalisme de cet objectif ambitieux.

Deux exercices sont menés de front à l'occasion du point de décision :

- le montant de l'allègement est décidé sur la base d'une évaluation de soutenabilité rétrospective. Le « ratio d'objectif » de l'endettement, qui débouche directement sur le montant d'allègement nécessaire pour l'atteindre, est établi en fonction de la moyenne des résultats de la référence (selon les cas, exportations ou revenus publics) les trois années précédentes. De ce fait, les bases utilisées sont objectives.

- afin de vérifier que la situation soutenable perdure au cours du temps, une projection est effectuée pour l'avenir, qui repose sur des hypothèses, notamment de taux de croissance, assorties le cas échéant d'une analyse de sensibilité.

Les critiques qui sont adressées à l'initiative sur les hypothèses de croissance qu'elle utilise, jugées trop ambitieuses par certains analystes, méconnaissent souvent cette distinction entre référence objective pour le calcul de l'allègement et projection par nature subjective pour la pérennité de son effet.

Le tableau infra met en regard, pour les premiers pays ayant atteint leur point de décision, les taux de croissance utilisés dans les projections et les données historiques. Les références sont clairement ambitieuses, puisqu'elles tournent habituellement autour de 5% en termes réels par an. Mais, d'une part il serait peu justifiable de calculer un effort financier d'allègement qui serait fondé sur des hypothèses sanctionnant l'échec du programme qui l'accompagne et, d'autre part, elles n'apparaissent pas hors de portée au vu des données historiques. Lorsque les taux constatés dans le passé sont inhabituellement élevés, en général en raison d'une récession préalable, l'effet est corrigé dans la projection (exemple du Rwanda). Dans le document sur la soutenabilité de la dette à moyen long-terme de la dette publié début avril 2001, les services ont établi que, si la progression des exportations des PPTE est structurellement inférieure à celle des pays en développement dans leur ensemble, leur volatilité n'est en revanche pas plus importante. Les références utilisées ne sont donc pas structurellement biaisées.

Pays	hypothèses de croissance réelle pour la DSA	Données historiques				
		1996	1997	1998	1999	2000
Honduras	5% en 00 puis 5,5% et 6%	3,7%	5,1%	2,9%	-1,9%	5%
Mali	4,5% en 00 puis 5,25% en 01-02 ; puis 5%		6,8%	3,4%	5,5%	4,5%
Mauritanie	5,2% jusqu'en 07 puis 5,8% jusqu'en 17	5,5%	3,1%	4,6%	4,9%	4,5%
Mozambique	5% en 00 puis 6%		11,3%	12,0%	9,0%	5,0%
Ouganda	Descente graduelle de 7% en 01 à 5% à partir 06	7,8%	4,5%	5,4%	7,8%	7,0%
Tanzanie	5,2% en 00 puis 6%	4,5%	3,5%	4,0%	4,6%	5,2%
Cameroun	5,3% en 01 ; 5,7% en 02 puis 6,2%		5,1%	5,0%	4,4%	4,2%
Guinée	5% en 00, 5,5% en 01 puis 6%	4,6%	4,8%	4,5%	3,7%	5,0%
Malawi	5,5% en 00-02, 6% en 03-09, puis 5%			3,1%	4,5%	5,0%
Rwanda	5% en 00, 6% en 01-02 puis 5%	15,8%	12,8%	9,5%	5,9%	5,0%
Sénégal	5,5% en 00, 4,7% en 01, puis 5%					
Bolivie	4% en 00, 5,5% en 01, 6% en 02-05 puis 5%			4,7%	2,0%	4,0%
Bénin	5,3% en 01-03 ; 5,6% 09-18	5,5%	5,7%	4,5%	4,9%	5,6%
Burkina-Faso	6% sur la période	6,0%	4,8%	6,2%	5,8%	5,7%

DSA : analyse de soutenabilité de la dette *prospective* – Sources : points de décision et/ou document préliminaire

La communauté internationale a d'autre part largement reconnu la fragilité des pays concernés au regard de l'hypothèse de soutenabilité. En premier lieu, l'initiative renforcée utilise des taux de référence largement inférieurs aux normes partagées par les économistes, qui étaient ceux utilisés dans le cadre de l'initiative originelle, soit un ratio dette sur export de 200 à 250% (abaissé à 150% dans l'initiative originelle) et un ratio de dette/ressources fiscales de 280% (abaissé à 250%).

En deuxième lieu, les allègements complémentaires décidés par les créanciers bilatéraux offrent une respiration significative par rapport aux ratios d'objectifs de l'initiative.

En ne retenant que les décisions fermes des créanciers bilatéraux (c'est-à-dire en ne comptabilisant aucune annulation complémentaire pour les créanciers bilatéraux ayant annoncé des annulations au cas par cas), le FMI et la Banque mondiale ont ainsi calculé que le pourcentage d'annulation cumulée de l'encours de dette des 22 pays qui avaient franchi le point de décision fin 2000 passe de 55 à 63%, soit 8 points d'annulation complémentaire sur un encours d'origine de 74 Mds\$. Le ratio d'endettement médian passe ainsi de 150% à 129% des exportations.

Les projections montrent plus particulièrement que, sans tenir compte des annulations bilatérales complémentaires :

- tous les pays ayant atteints leur point de décision restent ensuite en dessous d'un ratio dette/exportations de 200% tandis que le ratio du service de la dette/exportations est inférieur à 15% (16 d'entre eux en dessous de 10%) ;
- Cinq pays franchissent le seuil de 150% de manière temporaire (Burkina-Faso, Mali, Rwanda, Tanzanie, Zambie), pour retrouver rapidement des niveaux inférieurs ;
- Trois pays sont toujours au-delà de ce seuil en 2010, dans des proportions toutefois limitées (ratios de l'ordre de 160%) : la Bolivie en raison d'un réendettement prévu à des termes moins avantageux en raison de la progression de son PIB/habitant (supérieur à 1000\$), le Malawi et le Niger en raison d'une tendance déclinante des exportations.

#### ⇒ La position de la France

A l'occasion de l'examen du document sur la soutenabilité à moyen – long terme de la dette des PPTE aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale du début avril 2001, la France a réaffirmé sa disponibilité à réexaminer au point d'achèvement les termes des allègements de dette en cas de choc externe exceptionnel affectant la soutenabilité. Tout en souhaitant faire preuve de flexibilité pour tenir compte des évolutions réelles subies par les pays, la France souhaite dans le même temps éviter que la réévaluation devienne la norme, ce qui rapprocherait PPTE d'une véritable « facilité permanente d'allègement de dette », avec pour conséquence négative l'absence de sortie du cycle de restructuration de la dette.

Il apparaît clairement que, davantage que le montant initial d'allègement de la dette, ce sont, d'une part, le succès du développement des pays concernés, et, d'autre part, l'adéquation du financement futur de ces pays à leurs capacités financières, qui constituent les principales variables de la pérennité de la soutenabilité de la dette. C'est pourquoi la France a décidé de recourir principalement à des dons pour sa propre politique d'aide à ces pays, et de soutenir l'ouverture d'une fenêtre de dons au sein de l'AID (cf infra).

#### • **Préférer des dons AID à une annulation totale**

L'objectif premier de l'initiative Lyon-Cologne en faveur des pays pauvres très endettés n'est pas en soi d'annuler la dette de ces pays, mais de réduire la pauvreté dans les pays concernés. Il nous faut donc d'abord veiller à ce que les ressources additionnelles apportées par l'initiative contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté.

L'initiative PPTE n'est qu'une étape. Il nous faut désormais intégrer cette action dans la durée, afin que cet acquis fondamental qu'est la soutenabilité de la dette soit préservé et que nous ne soyons pas obligés d'effectuer une nouvelle initiative PPTE dans quelques années.

Cette préoccupation conduit notamment à se poser la question du rôle des IFIs après PPTE. Plusieurs voies sont envisageables : un retrait relatif afin de limiter les prêts accordés à ces pays, ou, au contraire, un renforcement de leur rôle rendu possible par une adaptation de leurs instruments.

#### ⇒ **La position de la France**

C'est cette deuxième hypothèse qui est soutenue par la France. Nous défendons ainsi l'hypothèse d'un recours partiel et encadré à des dons par la Banque Mondiale (cf. supra), qui reste le principal prêteur à ces pays.

La voie d'une annulation totale de la dette multilatérale paraît exclue. En effet, il nous faut veiller à préserver l'équilibre financier des institutions.

Le mécanisme d'allègement de la dette multilatérale, tel qu'il est mis en œuvre dans le cadre de PPTE, est en effet une exception aux principes qui régissent ces institutions. Il n'est en revanche pas une exception aux principes qui sous-tendent leur stabilité financière car le coût des annulations des guichets non-concessionnels a été pris en charge de manière externe.

Certains évoquent les réserves abondantes dont elles disposeraient, particulièrement la Banque Mondiale. L'expérience des crises financières récentes a montré la nécessité de conserver des moyens importants d'intervention contre ces instabilités : en 1998 et 1999 les interventions de « crise » ont induit un doublement des interventions de la Banque Mondiale. Cette activité de prêteur est fondamentale notamment pour que, dans le processus de gestion de crise, les enjeux sociaux soient pris en compte. Depuis 3 ans, plus de la moitié des résultats nets de la Banque Mondiale est affectée à la reconstitution de ses réserves dans le seul but de préserver sa capacité d'intervention en cas de crises financières affectant ses pays bénéficiaires. L'actualité récente en Argentine et en Turquie illustre la nécessité de telles mesures prudentielles qui bénéficient in fine aux pays du sud.

La France privilégie une approche fondée sur des dons dans les pays PPTE pour financer certains projets à fort impact sur la réduction de la pauvreté, plutôt qu'une annulation supplémentaire de dette qui aurait un effet moindre en matière de développement et compromettrait la capacité d'intervention des institutions.

**Sur le plan bilatéral**, la France a décidé d'apporter son aide publique au développement principalement sous forme de dons dans les pays PPTE. En outre, elle soutient activement la démarche en cours au sein de l'OCDE visant à assurer que les systèmes de garanties à l'exportation ne financent pas de dépenses dites improductives dans ces pays .

#### ➤ FRPC et PRSC

Depuis l'Assemblée annuelle 2000, la Banque et le Fonds s'efforcent de donner davantage de cohérence à leurs opérations de prêt dans les pays à faibles revenus dans le cadre des orientations définies dans les CSLPs. Du côté du FMI, des efforts de rationalisation et de centrage des conditionnalités au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la

Croissance (FRPC ou *Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF* – cf. Annexe : liste des pays bénéficiant d'un accord PRGF) ont été engagés. La Banque a commencé récemment à intégrer les Crédits d'Appui pour la Réduction de la Pauvreté (CARP ou *Poverty Reduction Support Credit - PRSC*) aux opérations, ce qui lui permet d'accompagner avec un financement d'appui à la balance des paiements les pays ayant développé un CSLP. Les services du FMI et de la Banque ont également engagé une réflexion sur les modalités d'alignement et de coordination entre les deux instruments pour soutenir efficacement les stratégies de réduction de la pauvreté menées par les pays et assurer la complémentarité sur le plan opérationnel des mandats des deux institutions.

La Banque et le FMI s'accordent sur le fait que les conditionnalités imposées aux pays au titre des facilités qui accompagnent les CSLPs doivent avoir un caractère sélectif et porter sur quelques mesures clés déterminantes pour la réussite de la stratégie. Depuis la création de la FRPC, l'un des objectifs affirmés de la Direction générale du FMI (et devenu le sujet prioritaire de H. Köhler) est de recentrer et réduire l'ampleur des conditionnalités par rapport à la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR). Le principe de ce recentrage est de favoriser l'appropriation par le pays emprunteur du programme soutenu par le FMI en assurant aux autorités du pays une certaine latitude dans le choix des politiques. Le FMI préserve néanmoins un certain contrôle en ne délivrant le concours financier que si le pays applique les politiques essentielles pour l'atteinte des objectifs du programme.

Ces efforts de simplification et d'affinement de la conditionnalité doivent en principe s'appuyer sur une meilleure division du travail entre le FMI et la Banque. Le FMI doit se recentrer sur les domaines relevant directement de sa compétence, ce qui devrait exclure les domaines de politique structurelle et sociale, sauf si ces derniers sont critiques pour l'atteinte des objectifs budgétaires et/ou de balance extérieure du pays. Les mesures structurelles devraient être suivies par la Banque mondiale dans le cadre de ses programmes d'appui, notamment au titre des CARP à mesure qu'ils deviendront opérationnels.

En outre, dans les domaines structurels relevant de la compétence du Fonds (la fiscalité, le régime des changes, la gestion des finances publiques, l'exécution du budget, la transparence budgétaire, la réforme du secteur financier, l'administration des impôts et des douanes...), la conditionnalité doit être sélective et ne porter que sur les principales interventions nécessaires à l'atteinte des objectifs macroéconomiques du programme soutenu par le Fonds.

La plupart des pays n'étant parvenus qu'au stade du CSLP provisoire, la mise en place des programmes de la Banque soutenus par un CARP prendra du temps. Toutefois, la plupart des pays sous accord PRGF bénéficient également d'un soutien de l'IDA sous forme de crédits d'ajustement.

La France a appelé les services des deux institutions à veiller à ce que l'exercice de rationalisation des conditionnalités et de répartition des rôles entre le FMI et la Banque se fasse de manière ordonnée. Il est en effet essentiel de veiller à ce que le relais pour le suivi de certaines réformes structurelles importantes ne relevant plus du mandat du FMI soit bien assuré par la Banque mondiale. Un renforcement de la coordination entre les deux institutions dans un cadre mieux formalisé sera essentiel pour assurer la réussite de cette transition.

**Tableau : Arrangements en vigueur (FRPC) au 15 juin 2001**

<b>Pays Membre</b> <i>Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance</i>	<b>Date de la prochaine revue</b>	<b>Date d'approbatio</b>	<b>Date d'expiration</b>	<b>Montant accordé</b>
Albanie	30/06/2001	13/05/1998	31/07/2001	45
Arménie	30/09/2001	23/05/2001	22/05/2004	69
Bénin	31/05/2001	17/07/2000	16/07/2003	27
Bolivie	31/10/2001	18/09/1998	07/06/2002	101
Burkina Faso	30/06/2001	10/09/1999	09/09/2002	39
Cambodge	31/07/2001	22/10/1999	21/10/2002	59
Cameroun	30/05/2001	21/12/2000	20/12/2003	111
République Centrafricaine	30/06/2001	20/07/1998	19/01/2002	49
Djibouti	n.a.	18/10/1999	17/10/2002	19
Ethiopie	31/07/2001	22/03/2001	21/03/2004	87
Gambie	01/07/2001	29/06/1998	31/12/2001	21
Géorgie	15/05/2001	12/01/2001	11/01/2004	108
Ghana	n.a.	03/05/1999	02/05/2002	192
Guinée	31/12/2001	02/05/2001	01/05/2004	64
Guinée-Bissau	30/05/2001	15/12/2000	14/12/2003	14
Guyana	n.a.	15/07/1998	14/07/2001	54
Honduras	31/03/2001	26/03/1999	25/03/2002	157
Kenya	15/12/2000	04/08/2000	03/08/2003	190
République Kvrevz	n.a.	26/06/1998	25/06/2001	73
Laos	31/10/2001	25/04/2001	24/04/2004	32
Lesotho	31/07/2001	09/03/2001	08/03/2004	25
Macédoine	n.a.	18/12/2000	17/12/2003	10
Madagascar	31/10/2001	01/03/2001	28/02/2004	79
Malawi	15/08/2001	21/12/2000	20/12/2003	45
Mali	n.a.	06/08/1999	05/08/2002	47
Mauritanie	30/09/2001	21/07/1999	20/07/2002	42
Moldavie	14/06/2001	21/12/2000	20/12/2003	111
Mozambique	30/04/2001	28/06/1999	27/06/2002	87
Nicaragua	n.a.	18/03/1998	17/03/2002	149
Niger	30/06/2001	22/12/2000	21/12/2003	59
Rwanda	14/07/2001	24/06/1998	31/01/2002	71
Sao Tomé & Principe	31/03/2001	28/04/2000	27/04/2003	7
Sénégal	31/07/2001	20/04/1998	19/04/2002	107
Tajikistan	15/05/2001	24/06/1998	24/12/2001	100
Tanzanie	31/07/2001	04/04/2000	03/04/2003	135
Tchad	31/12/2001	07/01/2000	06/01/2003	42
Vietnam	30/09/2001	13/04/2001	12/04/2004	290
Yémen	20/05/2001	29/10/1997	28/10/2001	265
Zambie	30/09/2001	25/03/1999	28/03/2003	254
39 arrangements				3.437

❑ **Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP)**

Les principales caractéristiques des CARP ont été décrites dans le rapport sur « Le rôle et les instruments de la Banque mondiale dans les pays à faible revenu et revenu intermédiaire » présenté au Comité du Développement de septembre 2000. Les CARP sont des prêts programmatiques à l'ajustement comportant des caractéristiques particulières visant à soutenir les CSLP des pays bénéficiaires. Un CARP est typiquement composé d'une série de crédits annuels incorporés dans un cadre à moyen terme, qui sera établi sur la base du CSLP définitif (voire dans certains cas du CSLP provisoire) élaboré par le gouvernement bénéficiaire. Chaque crédit annuel de la série sera subordonné à la mise en œuvre d'actions prioritaires permettant d'être assuré que le pays progresse de façon satisfaisante dans le domaine des réformes sociales et structurelles axées sur la réduction de la pauvreté. La difficulté sera d'une part, de pouvoir disposer d'indicateur de performance mesurables et fiables, et d'autre part, d'assurer une égalité de traitement entre les pays en matière d'exigence des critères préalables leur permettant d'être éligibles au CARP.

A ce jour, des CARP ont été approuvés par le Conseil d'administration de la Banque pour seulement deux pays : l'Ouganda et le Vietnam, tous deux approuvés en juin 2001. Les débats engagés lors de l'examen de chacun de ces dossiers ont conclu dans les deux cas sur la nécessité de veiller à un renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques, au travers notamment d'appui plus important sous forme d'assistance technique. Avec la

perspective d'un accroissement des interventions de la Banque sous forme de CARP, le Conseil a appelé à une vigilance particulière sur les questions de transparence de la gestion budgétaire et de gouvernance. Le Conseil a également regretté, dans le cas du Vietnam, que le crédit soit accordé sur la base d'un CSLP provisoire. La direction de la Banque a convenu que ce cas devrait constituer une exception.

### **Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP) en faveur de l'Ouganda**

*Le Conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé le 1er juin 2001 un Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP) ou Poverty Reduction Support Credit (PRSC) en faveur de l'Ouganda, faisant de ce pays le premier bénéficiaire de ce type de facilité. Le CARP, dont la première tranche annuelle s'élève à 150 millions USD, devrait permettre de soutenir le programme de réforme des autorités ougandaises et améliorer l'efficacité des services publics en s'attachant plus particulièrement aux aspects suivants :*

*- assurer une utilisation plus efficace et équitable des ressources publiques en améliorant le système d'allocation de ces ressources et en augmentant la productivité des investissements et autres dépenses publiques*

*- renforcer la gouvernance au travers de réformes touchant plusieurs secteurs, en particulier la réforme de la fonction publique, la gestion des marchés publics, le contrôle et suivi des dépenses publiques, le renforcement de la transparence et la lutte contre la corruption*

*- améliorer l'accès aux services publics de base (éducation, santé, accès à l'eau potable etc...) pour les populations défavorisées et renforcer la qualité de ces services*

*Le programme de la Banque mondiale soutenu par le CARP s'inscrit pleinement dans cadre du CSLP élaboré par les autorités ougandaises et répond aux objectifs prioritaires que se sont fixées ces dernières en matière de lutte contre la pauvreté. Il faut signaler que l'Ouganda est également le premier pays à avoir atteint en mai 2000 le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTTE renforcée et à avoir finalisé un CSLP définitif. Ce dernier a été mis en œuvre durant une période d'un an et a fait l'objet d'un rapport d'étape examiné également lors du Conseil d'administration du 1<sup>er</sup> juin 2001. Ce rapport a permis d'identifier les progrès réalisés dans le cadre de cette stratégie (en particulier, diminution importante du pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, baisse du taux de prévalence du VIH/SIDA...) mais également les faiblesses et points de vulnérabilité (aggravation des disparités entre zones urbaine et rurale et accentuation de la pauvreté dans la région Nord).*

*A l'occasion de l'examen du CARP, la France a insisté plus particulièrement sur la nécessité de veiller à une plus grande transparence des dépenses militaires (cf. conclusions du Panel du conseil de sécurité des Nations Unies sur l'intervention de l'Ouganda en République Démocratique du Congo). Les autorités ougandaises ont également été encouragées à faire un effort particulier pour améliorer la qualité de la gestion et du suivi des dépenses publiques, notamment au niveau des administrations locales, et à accélérer les actions en faveur d'une meilleure gouvernance ainsi que la mise en œuvre des mesures de lutte anti-corruption.*