

mercredi 23 août 2000

**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**

---

## SOMMAIRE

### 1 – Le Fonds monétaire international (FMI)

#### 1.1 – L'organisation et le fonctionnement du FMI

1.1.1 – Composition et mandat (cf. fiche signalétique du FMI en annexe 1)

1.1.2 – La France et le FMI (cf. fiche en annexe 4)

1.1.3 – Situation financière et budgétaire

#### 1.2 – Les activités du FMI

1.2.1 – La surveillance

1.2.2 – Les programmes et l'assistance technique

1.2.3 – Programmes pour les pays émergents

1.2.4 – Assistance technique et renforcement des capacités

#### 1.3 – Réforme du système monétaire et financier international : l'action du Gouvernement en 1999/2000, et les orientations pour 2000/2001.

1.3.1 – Transparence, responsabilité et légitimité du Fonds.

1.3.2 – Rôle du Fonds dans la lutte contre la pauvreté, et plus largement dans le financement du développement.

1.3.3 – La réforme des facilités du Fonds.

1.3.4 – La prévention et la gestion des crises. L'implication du secteur privé.

1.3.5 – La régulation financière internationale.

1.3.6 – Le renforcement de la surveillance et le rôle des standards financiers internationaux.

1.3.7 – Le renforcement de la gouvernance.

1.3.8 – Les nouveaux débats à venir : représentation au FMI, choix des régimes de change et libéralisation financière.

### 2 – Le groupe de la banque mondiale

#### 2.1 – Description du groupe de la Banque mondiale : objectifs, moyens, instruments d'intervention

2.1.1 – La Banque internationale de reconstruction et de développement

2.1.2 – L'Association Internationale de Développement (AID)

- 2.1.3 – La Société Financière Internationale
- 2.1.4 – L'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA)
- 2.1.5 – Le Centre International de Règlement des Différends relatifs aux Investissements

## 2.2 – Les opérations de la Banque mondiale et les évolutions de l'institution dans le contexte international

- 2.2.1 – Les priorités d'action de la Banque à l'égard des pays les plus pauvres
- 2.2.2 – Les interventions de la Banque dans les pays émergents
- 2.2.3 – La Banque mondiale face aux nouveaux défis des pays en développement
- 2.2.4 – L'évolution de l'organisation de la Banque mondiale
- 2.2.5 – L'évolution de la situation financière de la Banque mondiale et de la SFI

## 2.3 – La France et la Banque mondiale

- 2.3.1 – La place de la France au sein de la Banque
- 2.3.2 – Objectifs de la France au sein de la Banque

## **3 – Pour une approche plus intégrée et participative des questions de développement : l'initiative PPTE**

### 3.1 La mise en œuvre de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés

- 3.1.1 - Le cadre général
- 3.1.2 - L'état d'avancement de l'initiative
- 3.1.3 - Le coût des annulations de dette pour la France
- 3.1.4 - Le montant des annulations de créances par la France
- 3.1.5 - Les modalités de mise en œuvre des allègements de la dette

### 3.2 La lutte contre la pauvreté et le cadre participatif

- 3.2.1 - Les décisions politiques des donateurs
- 3.2.2 - La définition des stratégies contre la pauvreté pour chaque pays
- 3.2.3 - Les autres étapes à franchir
- 3.2.4 - Un effort bilatéral complémentaire et cohérent avec l'effort multilatéral

### 3.3 La collaboration entre le FMI et la Banque mondiale

## 1. Le fonds monétaire international (FMI)

### 1.1. L'organisation et le fonctionnement du FMI

Le Fonds monétaire international (FMI) est une institution monétaire intergouvernementale basée sur la coopération. Créée à l'issue de la conférence de Bretton Woods en juillet 1944, elle a été fondée officiellement le 27 décembre 1945, date à laquelle 29 pays ont ratifié ses statuts. Ses activités financières ont débuté le 1<sup>er</sup> mars 1947.

#### 1.1.1. Composition et mandat (cf. fiche signalétique du FMI en annexe 1)

Le FMI compte actuellement 182 Etats membres, dont les droits de vote sont liés au montant de leurs quotes-parts (Cf. annexe 2). Chaque pays-membre se voit assigner une quote-part, calculée sur la base de diverses variables économiques (PIB, flux de commerce extérieur, réserves internationales), qui influence ensuite ses relations financières et institutionnelles avec le FMI. C'est en effet cette quote-part qui détermine le montant de sa souscription au FMI, le nombre de voix dont il dispose, son plafond d'accès aux ressources financières du FMI (Cf. annexe 7)

Son organisation et ses objectifs sont définis par ses statuts. L'article I (cf. annexe 3) fixe notamment les buts de l'organisation : le FMI a été créé pour

- promouvoir la coopération monétaire internationale ;
- faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international ;
- promouvoir la stabilité des changes ;
- aider à établir un système multilatéral de règlement ;
- mettre temporairement, moyennant des garanties adéquates, ses ressources générales à la disposition des Etats membres qui ont des difficultés de balance des paiements ;

abrégé la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des Etats membres.

D'une manière générale, l'action du FMI vise donc à assurer la stabilité du système financier international et à créer les conditions d'une croissance économique durable.

#### 1.1.2. La France et le FMI (cf. fiche en annexe 4)

La France est l'un des membres fondateurs du FMI et le 4<sup>ème</sup> contributeur de l'institution, avec une quote-part de 10 738,5 millions de DTS, soit 5,11% du total des quotes-parts.

La France est représentée au Conseil des Gouverneurs et au Comité monétaire et financier international (CMFI) par M. Laurent Fabius, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. M. Jean-Claude Trichet, Gouverneur de la Banque de France, est Gouverneur suppléant. M. Jean-Claude Milleron, Administrateur pour la France, représente la France au Conseil d'administration.

Au cours de l'année 1999-2000, la France a participé activement aux différentes missions du Fonds, notamment aux expériences-pilotes visant à améliorer la transparence du Fonds et de ses Etats membres (publication en 1999 du rapport sur la France au titre de l'Article IV des Statuts, préparation d'un rapport sur le respect des normes et codes au printemps 2000). Ces expériences sont décrites de façon plus détaillées aux points 1.2.3 et 1.4.6 du présent rapport.

Au-delà de son apport financier lié à sa quote-part, la France joue également un rôle important de créancier, soit dans le cadre d'accords d'emprunts (Accords généraux d'emprunts / AGE ; Nouveaux accords d'emprunts / NAE) soit en accordant des prêts concessionnels ou des dons au bénéfice des pays les plus pauvres, au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). La France est l'un des principaux contributeurs au financement de la FRPC (cf. point 1.3.2). Elle contribue aussi largement au financement de la contribution du FMI à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), cf. point III. Enfin, la France a pris part au financement de certains programmes appuyés par le FMI, aux côtés d'autres pays développés, par l'octroi de lignes de financement bilatérales publiques additionnelles (Corée, Brésil notamment).

### *1.1.3. Situation financière et budgétaire*

- Ressources utilisées pour financer les prêts du FMI

Les ressources du FMI proviennent pour l'essentiel de la contribution liée à sa quote-part apportée par chacun de ses membres. Suite à la Onzième révision générale des quotes-parts, le Conseil des gouverneurs a approuvé, le 30 janvier 1998, une augmentation des quotes-parts de 45%, devenue effective en janvier 1999, portant le montant total des quotes-parts du FMI à 212 milliards de DTS.

Le FMI peut également emprunter auprès de ses membres, notamment dans le cadre des Accords généraux d'emprunt (AGE) et des Nouveaux accords d'emprunt (NAE), à hauteur d'un montant global de 34 milliards de DTS, en combinant les deux dispositifs (Cf. annexe 5). Après l'augmentation des quotes-parts, le FMI a remboursé l'emprunt contracté en juillet 1998, au titre des AGE, pour financer un prêt à la Russie ainsi que l'emprunt contracté en décembre 1998, au titre des NAE, pour compléter le financement d'un accord de confirmation avec le Brésil. Tous les prêts ayant été remboursés, ces accords ne sont donc pas utilisés actuellement.

- Evolution de la position de liquidité du FMI

Après s'être beaucoup dégradée pendant les années de crises financières en Asie, en Russie et au Brésil, la position de liquidité du Fonds s'est nettement améliorée pendant les exercices 1999 et 2000, grâce à l'augmentation des quotes-parts mais surtout à la reprise économique qui conduit à une diminution de l'utilisation des crédits du Fonds et à certains remboursements anticipés. Après avoir atteint un niveau record de 60,6 milliards de DTS à la fin de l'exercice 1999, l'encours des crédits du FMI est ainsi tombé à 50,4 milliards de DTS à la fin de l'exercice 2000. Cette évolution reflète des remboursements programmés ou par anticipation de crédits de montants élevés accordés dans le cadre de programmes de redressement économiques en faveur de pays en crise. Ainsi, le Brésil, le Mexique, la Corée et la Russie, qui avaient effectué des tirages importants durant les années de crises financières précédentes, ont remboursé 19,6 milliards de DTS au cours de l'année budgétaire 2000.

Le ratio de liquidité, qui exprime le rapport entre les ressources disponibles pour financer des programmes et les engagements liquides, est passé de 32,2% (fin 1998) à 115% (fin 1999) et à 125,3% fin mars 2000. Les services prévoient qu'il atteigne 165,4% fin août 2000. Cette amélioration traduit la restauration des capacités d'interventions du Fonds indispensables pour lui permettre d'aider ses Etats-membres à faire face à d'éventuels retournements de leur situation économique et financière.

### Les ressources du FMI :

(Milliards de DTS)	1998	1999	mars 2000	avril 2000
<b>Ressources totales</b>	165,1	214,2	214,6	214,4
<b><u>Moins</u> : ressources non utilisables</b>	111,5	119,3	119,9	106,2
<b><u>Egalent</u> : ressources utilisables</b>	53,6	94,9	102,7	108,2
<b>A. ressources utilisables non engagées nettes</b>	19,5	63,0	68,1	74,8
<b>B. engagements liquides</b>	60,6	54,8	54,3	48,8
<b>Ratio de liquidité, soit A/B, en %</b>	32,2	115,0	125,3	153,1

**Les ressources totales** : elles sont principalement constituées par les avoirs en monnaies des pays membres. Elles comprennent également les avoirs du FMI en DTS et en or, ainsi que les " autres avoirs ", correspondant à des actifs divers tels que des immeubles, par exemple.

**Les ressources non utilisables** : il s'agit principalement des avoirs en or (une décision pour vendre de l'or nécessite une majorité de 85% du total des voix au Conseil d'administration) et des monnaies faibles.

**Les ressources utilisables** : sont principalement constituées par les avoirs en monnaie des pays membres dont les positions de la balance des paiements et de réserve sont fortes ainsi que par les avoirs en DTS.

**Les ressources utilisables non engagées nettes** : représentent les ressources disponibles pour financer des programmes du FMI

**Les engagements liquides** : sont principalement constitués des positions des pays membres dans la tranche de réserve (qui peuvent être tirées immédiatement et sans condition par les pays membres) et du montant des éventuels emprunts à rembourser par le FMI, par exemple au titre des accords d'emprunt (AGE/NAE).

**Le ratio de liquidité** : est le rapport entre ressources utilisables non engagées nettes et engagements liquides.

Tous les trois mois, le Conseil d'administration choisit, en fonction de principes énoncés dans les statuts et de directives qu'il a établies, les monnaies qui seront utilisées pour les achats, les rachats et les autres opérations et transactions du FMI. Il établit pour cela un plan des transactions financières (ex-" budget opérationnel ") dans lequel est indiqué le montant de

DTS et de monnaies que le FMI prévoit de transférer aux pays membres et de recevoir de leur part, au cours de la période considérée. Dans un souci de transparence, le Conseil d'administration a approuvé la publication du plan de transactions financières sur le site Internet du FMI, à l'issue de l'exécution de chaque plan trimestriel.

- Les impayés

L'encours total des impayés envers le FMI a légèrement augmenté pendant l'année budgétaire 2000, passant de 2,30 milliards de DTS (fin avril 1999) à 2,32 milliards de DTS (fin avril 2000). Toutes ces obligations impayées l'étaient depuis six mois ou plus. Aucun nouveau cas d'arriérés prolongés n'est apparu en 1999/2000 et aucun des cas existants n'a été apuré. Le nombre des pays en situation d'arriérés prolongés demeure de sept : Afghanistan, République démocratique du Congo, Irak, Libéria, Somalie, Soudan, République fédérale de Yougoslavie. Quatre d'entre eux continuent de concentrer l'essentiel des obligations impayées : la République démocratique du Congo, le Libéria, la Somalie et le Soudan, avec des arriérés représentant près de 94% du total des impayés au FMI. Au 30 avril 2000, ces quatre pays étaient sous sanctions, i.e. inéligibles à l'accès aux ressources générales du FMI, en vertu de l'article XXVI, section 2 a, des Statuts.

- Coût de fonctionnement du FMI (1998-2000)

Le budget administratif et le budget d'équipement du FMI s'inscrivent dans le cadre de perspectives budgétaires triennales et à moyen terme (cinq ans). Ces perspectives budgétaires, construites sur un horizon mobile, sont réexaminées tous les ans par le Conseil d'administration. Les budgets approuvés le 24 avril 2000 pour l'année 2000-2001 (année fiscale 2001) s'élèvent à 651,4 millions de dollars (+11,3% en terme nominal) pour le budget administratif et à 50,6 millions de dollars pour le budget d'équipement.

L'augmentation du budget administratif résulte en grande partie des dépenses de personnels et notamment du recrutement de 108 experts supplémentaires pour faire face aux nouvelles activités jugées prioritaires par les Etats-membres. Il s'agit notamment de tous les travaux liés : (i) à la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance ainsi qu'à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ; (ii) aux programmes d'évaluation du secteur financier (FSAP) et aux codes et normes internationaux ; (iii) au renforcement de la surveillance et de l'assistance technique. Ces nouvelles activités s'inscrivent dans le cadre du rôle accru du FMI dans la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la surveillance.

La répartition en 2000-2001 des coûts de fonctionnement (en pourcentage) entre les grandes activités du Fonds et les autres postes de dépenses est estimée comme suit :

- activités de surveillance : 23,3%
- utilisation des ressources du Fonds (préparation et suivi des programmes) : 16,4%
- assistance technique : 13,8%
- congés payés : 15,1%
- services administratifs : 14,3%
- supervision et formation : 11,9%
- relations extérieures : 3,4%
- activités du Conseil d'administration et du CMFI : 1,7%

## 1.2. Les activités du FMI

### 1.2.1. La surveillance

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, Forum de Stabilité Financière...) afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du système monétaire et financier international.

#### **Surveillance multilatérale**

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 fait le point sur divers sujets transversaux d'actualité et présente la position du Fonds sur la politique économique des principaux Etats. Le dernier rapport est celui paru en mai 2000. Les sujets transversaux traités concernent les prix des actifs, le rattrapage économique des pays pauvres et l'économie mondiale au vingt-et-unième siècle. 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. L'année écoulée a été marquée par la succession de bonnes nouvelles. Ainsi, en mai 1999, le FMI prenait acte de la fin de la crise des pays émergents et affichait une croissance mondiale pour l'année courante de +2,3%, proche de celle de l'année précédente (+2,5%), avant un redressement plus marqué en 2000 (+3,4%). Ce scénario a évolué favorablement au cours de l'année 1999 et au début de cette année. La croissance mondiale a ainsi été portée à +3,3% en 1999 et +4,2% en 2000 dans le WEO de mai (avant un très léger tassement en 2001, à 3,9%). Cette amélioration est commune aux pays émergents (révision de la croissance de 3,1% à 3,8% en 1999) et aux pays développés (de 2,0% à 3,1%). S'agissant des pays développés, elle concerne essentiellement le Japon, l'Amérique du Nord et le Royaume-Uni.

L'exemple des Etats-Unis illustre les bénéfices de la surveillance multilatérale exercée par le FMI. Le WEO de l'an dernier mettait l'accent sur les pays émergents et le Japon, qui venaient d'affronter la crise financière. La question de la solidité de la reprise dans ces pays était alors cruciale. Les risques associés aux autres pays développés apparaissaient alors comme plus secondaires. Un an plus tard, avec la confirmation de la reprise dans les pays développés et le creusement sans précédent des déséquilibres de l'économie américaine (déséquilibre des comptes courants et de l'épargne), ce sont les Etats-Unis qui sont au cœur des préoccupations des observateurs de l'économie internationale. Ils constituent aux yeux du FMI l'aléa le plus important des perspectives macro-économiques mondiales, justifiant un examen privilégié de leur situation économique

Dans ce pays, l'évolution de l'activité a été extrêmement positive au cours de l'année écoulée, ce qui a été un facteur déterminant dans l'amélioration générale des perspectives de l'économie mondiale. Ainsi, le scénario développé par le FMI (et par les autres organismes internationaux de prévision) était l'an dernier celui d'un ralentissement en douceur de l'économie américaine, suscité par un resserrement progressif de la politique monétaire et une politique budgétaire demeurant restrictive. L'aléa alors souligné était un atterrissage brutal avec correction majeure sur les marchés d'actions, chute du dollar et contraction de la demande intérieure. Finalement, la vigueur de l'économie américaine n'a pas faibli, mais cette performance est cependant présentée comme contenant un élément de fragilité important. Le FMI comptait d'ailleurs sur le ralentissement américain pour mettre fin au creusement des déséquilibres importants de l'économie américaine. L'évolution défavorable aux yeux du FMI des déséquilibres américains a renforcé sa recommandation en faveur d'un ralentissement en douceur de l'économie. Le durcissement de la politique monétaire depuis un an est ainsi salué, mais l'absence de signes de ralentissement de la demande intérieure lors de la rédaction du WEO conduit le FMI à appeler explicitement à une poursuite du resserrement monétaire. Cette recommandation a rencontré un certain écho sur les marchés financiers, qui ont anticipé un relèvement des taux plus marqué sans doute que leurs anticipations initiales.

### **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.

#### **⇒ L'examen de la zone euro**

Pour la seconde fois, le FMI a examiné en 2000 les politiques monétaire et de change de la zone euro au titre de l'Article IV. La mission s'est déroulée en Europe en décembre 1999. La France avait alors demandé et obtenu que la mission du FMI rencontre les représentants des autorités gouvernementales (euro-11 et Comité Economique et Financier de l'Union européenne) à l'instar des autorités monétaires (BCE) et de la Commission. Le rapport a été préparé au premier trimestre 2000 et, après examen au Conseil d'administration, publié en avril 2000. Les conclusions préliminaires de la mission article IV pour 2000, qui s'est déroulée fin juin-début juillet, viennent d'être publiées. L'Europe a ainsi adopté une approche très transparente, témoignant de sa confiance dans les politiques économiques menées.

Cet examen par le FMI illustre la cohérence des politiques économiques menées dans la zone euro et améliore la visibilité globale de celle-ci par les marchés.

Pour le FMI, la situation économique de la zone euro est favorable et la reprise se confirme. La politique monétaire menée par la BCE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 a été à ses yeux parfaitement adaptée à la situation conjoncturelle de la zone, même si le Fonds a regretté les hausses qui ont précédé la sortie du rapport. Il n'existe en effet, selon lui, pas de tensions inflationnistes.

En matière de change, les services du Fonds ont jugé que la faiblesse actuelle de l'euro constatée ces derniers mois n'est ni justifiée ni souhaitable. Selon leurs estimations, la sous-

évaluation du taux de change effectif réel de l'euro atteindrait plus de 20 %, la sous-évaluation de la devise européenne par rapport au dollar plus de 30 %. Ils estiment, conformément au consensus des économistes, que l'écart de croissance qui persiste avec les Etats-Unis constitue le principal facteur explicatif du niveau de l'euro contre dollar. L'importance de ce facteur devrait décroître à mesure que le rattrapage de la croissance européenne devrait se concrétiser. Le FMI souligne que les opérateurs prennent davantage en compte les réformes structurelles qui restent à faire en Europe plutôt que celles qui sont en cours.

Le Fonds estime à cet égard qu'une faiblesse durable de l'euro serait préoccupante. Dans un contexte de reprise vigoureuse de l'activité économique, elle est susceptible de nourrir l'inflation importée et de favoriser le resserrement de la politique monétaire de la BCE. En outre, la persistance d'un euro fortement sous-évalué contre dollar exacerberait les déficits commerciaux et courants américains et serait par conséquent susceptible d'accroître les tensions protectionnistes.

En matière de politique budgétaire, le Fonds a estimé qu'après les efforts accomplis jusqu'en 1997, les pays de la zone euro ont fait une " pause ". Pour le FMI, l'endettement est encore très important, les problèmes liés au vieillissement de la population vont être de plus en plus aigus et le poids des prélèvements obligatoires demeure très lourd. Dans ces conditions, la priorité doit être à ses yeux l'accélération de l'assainissement budgétaire.

Enfin, en matière de réforme structurelle, le FMI relève que d'importants efforts, généralement sous-estimés par les observateurs, ont été faits au cours des dernières années. Il n'en souligne pas moins les réformes restant à accomplir. Pour le FMI, le marché du travail ainsi que les systèmes de protection sociale doivent encore être réformés, pour aller vers davantage de flexibilité, ceci indépendamment des importantes disparités nationales sur ces questions au sein de la zone euro.

L'examen de la zone euro par le FMI a donné lieu à une importante coordination européenne, en amont au niveau de l'euro-11 via le CEF puis entre les Administrateurs de la zone à Washington. Elle a naturellement conduit 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'euro-11 et complétées par l'observateur de la BCE.

#### ⇒ **L'examen de la zone Franc**

La politique économique en zone Franc est largement déterminée par l'engagement de parité fixe avec l'euro et les mécanismes institutionnels visant notamment à encadrer strictement le financement direct des déficits budgétaires par la Banque centrale. Dans ce cadre, des procédures de convergence budgétaire ont été instituées au sein de chacune des 2 unions économiques et monétaires que forment l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC). L'UEMOA a été la première union monétaire régionale examinée comme telle par le FMI dans le cadre de la surveillance au titre de l'article IV des statuts.

#### **La surveillance multilatérale en zone UEMOA :**

Lors de son second examen de l'UEMOA, le FMI a estimé que les Etats-membres de l'UEMOA - dont la situation économique et financière s'est substantiellement améliorée depuis la dévaluation de 1994 - avaient fait des progrès décisifs vers une intégration économique plus étroite et une plus grande coordination de leurs politiques économiques. Il juge efficace et crédible le système de surveillance régionale basé sur la définition de règles précises, l'élaboration de critères quantitatifs de convergence budgétaire, des revues périodiques et la possibilité de sanctions.

Les pays membres de l'UEMOA ont en effet sensiblement renforcé en 1994 puis en 1999 le processus d'intégration économique et monétaire. A côté de la coordination de la politique monétaire consubstantielle à la zone Franc, les 8 pays signataires en 1994 du Traité de l'UEMOA, et en 1999 du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité ont mis en place un processus de surveillance multilatérale afin de coordonner leurs politiques économiques. Cette coordination doit assurer la compatibilité entre le maintien de politiques économiques et budgétaires décentralisées et les exigences nées de la politique monétaire commune.

Selon le FMI, cette union économique et monétaire peut être encore renforcée par le développement d'un marché financier régional, par une surveillance prudentielle plus étroite des établissements financiers, et plus généralement par la mise en œuvre de réformes favorisant le développement de l'investissement privé et permettant de lever les obstacles à une croissance plus forte et à une réduction significative de la pauvreté.

Enfin, le FMI souligne l'effet d'entraînement qu'a l'UEMOA sur les autres pays d'Afrique de l'Ouest, soucieux désormais de créer une seconde zone monétaire dans la région, susceptible de fusionner à terme avec l'UEMOA.

#### **La surveillance multilatérale en zone CEMAC :**

Le FMI a examiné, en février 2000, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité CEMAC, un document de synthèse concernant les résultats obtenus par la CEMAC en matière de surveillance multilatérale et de traitement des questions financières et commerciales dans leur dimension régionale, dans un contexte difficile du fait des problèmes économiques rencontrés par les Etats de la zone en 1998 et 1999.

Des efforts et des progrès importants ont d'ores et déjà été réalisés en matière de convergence, non seulement à l'intérieur de la CEMAC, mais également au niveau de la zone franc dans son ensemble, même si, à ce niveau de la zone, la procédure reste informelle pour respecter le principe de subsidiarité. Cet effort de convergence doit être poursuivi et renforcé.

En effet, les procédures actuelles ne permettent pas de prévenir suffisamment d'éventuelles dérives, comme le Gabon en a fourni l'exemple en 1998. La dérive budgétaire qu'a connue alors ce pays a été rendue largement possible par le plafond élevé du niveau des avances de la banque centrale susceptibles d'être librement tirées par les pays membres et par le recours aux arriérés intérieurs.

Pour renforcer la convergence, l'un des premiers objectifs consiste ainsi à raffermir la discipline fiscale et à accélérer les réformes structurelles. Le FMI estime que l'apprentissage de l'exercice de la surveillance multilatérale en zone CEMAC doit ainsi se poursuivre et s'accroître notamment selon les axes définis par le plan ambitieux adopté par le comité ministériel de la CEMAC en septembre 1999.

### **Surveillance bilatérale en vertu 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 1999-2000, le FMI a effectué 127 consultations au titre de l'Article IV.

**L'examen de la France au FMI au titre de la consultation Article IV pour 1999** Les consultations annuelles avec la France ont lieu habituellement fin juin - début juillet et durent une dizaine de jours. En 1999, la mission a rencontré des représentants du gouvernement (ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Commissariat au Plan), de la Banque de France, des institutions de régulation financière et de l'INSEE. Elle a également rencontré des experts et des partenaires sociaux. A la fin de ces consultations, elle a été reçue par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, à qui elle a fait part de ses conclusions préliminaires. Le rapport établi par la mission a été soumis à l'examen du Conseil d'administration du FMI, le 22 octobre 1999.

**Les principales conclusions du rapport 1999** D'une manière générale, le rapport saluait les bonnes performances de l'économie française, estimant qu'elle devrait connaître à court et moyen termes une croissance moyenne de l'ordre de 3% par an. Les services du FMI ont cependant critiqué l'approche qualifiée de "gradualiste" sur les réformes structurelles. Les services ont soutenu dans ses principes la stratégie budgétaire française, mais ont jugé cependant insuffisante la réduction à moyen terme des dépenses publiques. Ils ont estimé que des objectifs chiffrés plus ambitieux pourraient être mis en œuvre, grâce notamment à une réduction des effectifs de la fonction publique et à un contrôle plus strict des dépenses maladie. Le rapport recommandait également à la France de réformer rapidement le régime des retraites pour préserver sa viabilité à long terme. Les services du FMI ont considéré que la réforme des 35 heures contribuait utilement à la relance du dialogue social et à la réorganisation du travail dans les entreprises. Ils ont estimé cependant que cette réforme pourrait ne contribuer que faiblement à la réduction du chômage et peser sur les finances publiques. Ils ont donc recommandé la souplesse dans les mesures d'application, notamment l'utilisation des heures supplémentaires. Enfin, ils ont considéré que les autorités françaises devaient s'attaquer aux causes les plus profondes du niveau élevé de chômage en France : amélioration du système éducatif et extension de l'apprentissage, réduction du SMIC pour les travailleurs sans qualification ni expérience, et renforcement des incitations à travailler. Enfin, les services du FMI ont estimé que la France devait poursuivre ses efforts de libéralisation du marché des biens et services et réduire l'étendue des taux d'intérêt réglementés (Livrets d'épargne...) ou à tout le moins assurer leur cohérence avec les taux du marché. **Les réponses de la France** Lors des discussions au Conseil d'administration, l'administrateur représentant la France a contesté certains points de l'analyse des services du FMI. Il a notamment indiqué que les services du FMI ne valorisaient pas suffisamment les efforts d'ajustement des finances publiques, avec une croissance des dépenses publiques en termes réels de 1% par an (contre 1,6% entre 1993 et 1997) et une dette publique en réduction en l'an 2000 pour la première fois depuis 1980. Plus généralement, l'administrateur français a fermement défendu l'approche du gouvernement concernant les réformes structurelles. Il a noté que le FMI sous-estimait les changements structurels déjà à l'œuvre dans l'économie française, notamment grâce à la politique en faveur de l'innovation et du développement de nouveaux services. Il a également souligné l'importance de la recherche du consensus avec les partenaires sociaux et du maintien de la confiance des ménages pour préserver les perspectives favorables de l'économie française. Le conseil d'administration a bien accueilli ces réponses, tout en restant en partie partagé entre l'argumentaire français et l'opinion des services. Notre administrateur a également souligné la fragilité des hypothèses de travail du rapport Charpin sur les retraites, l'incohérence que présenterait une baisse du SMIC pour certaines catégories avec l'objectif de renforcement des incitations au travail recommandées par les services du FMI, et l'investissement public efficace que pouvaient constituer les aides à l'emploi telles que la "ristourne dégressive".

**La publication du rapport et de la Note d'information au public (NIP)** Dans un souci de transparence, la France a accepté de participer à l'expérience de publication des rapports Article IV lancée par le FMI au début de l'année 1999. En conséquence, le rapport du FMI sur la situation économique de la France ainsi que la "Note d'information au public" qui retrace les débats au Conseil d'administration, sont diffusés sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)). La NIP relative à l'examen de la situation économiques de la France par le FMI en 1999 figure en annexe 6. **Les conclusions préliminaires de la mission Article IV pour 2000** Les services du FMI viennent de procéder (fin juin-début juillet) aux consultations Article IV pour 2000. Le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, dans un souci de transparence, a décidé de rendre publique les conclusions préliminaires de la mission. Ces conclusions préliminaires n'engagent que la mission et non le Fonds monétaire international lui-même. Un rapport détaillé sera rédigé ultérieurement et fera l'objet d'une discussion au Conseil d'administration en octobre 2000.

### *1.2.2. Les programmes et l'assistance technique*

Les programmes économiques soutenus par le FMI sont conçus pour pallier une difficulté macro-économique conjoncturelle, et portent donc essentiellement sur le réglage macro-économique du pays concerné. Cependant, le FMI a été amené, en concertation avec la Banque mondiale, à élargir les programmes des pays qu'il soutient aux réformes structurelles (structure des dépenses publiques, mise en place d'un état de droit propice au développement économique et notamment aux investissements, consolidation du système financier, etc.), en raison de leur impact sur le redressement économique à court et moyen termes. Cette évolution permet en outre de prendre en compte les problèmes de développement récurrents dans les pays pauvres ainsi que les difficultés de l'intégration des pays plus avancés dans le système financier mondial. Ce dernier cas a été largement illustré pendant les crises qu'ont connues plusieurs économies émergentes au cours des années récentes, illustrant la forte intégration des dimensions macro et micro-économiques du développement.

#### **Bilan général**

- L'assistance financière

Le FMI fournit une assistance financière à ses membres, au titre d'un certain nombre de politiques ou facilités, dont les termes reflètent la nature du problème de balance des paiements auquel le membre doit faire face (Cf. liste des facilités en [annexe 7](#)). Les ressources sont fournies aux pays membres sous réserve de la mise en œuvre d'un programme d'ajustement économique élaboré par le pays bénéficiaire, en étroite concertation avec le FMI (et les autres institutions financières internationales).

Durant l'année budgétaire 2000, onze nouveaux accords de confirmation et quatre nouveaux accords élargis de crédit ont été approuvés. Le montant total des nouveaux engagements au titre de ces deux facilités (y compris les augmentations approuvées dans le cadre d'accords existants) s'est élevé à 22,3 milliards de DTS. Dix nouveaux accords, au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, ont également été approuvés pour un montant de 0,6 milliards de DTS, au profit des membres à faibles revenus. Enfin, 0,6 milliards de DTS supplémentaires ont été engagés au titre de facilités et politiques spéciales (Cf. en [annexe 8](#), liste des accords approuvés pendant l'année budgétaire 2000).

Pendant la même période, les tirages que les pays membres ont effectués au compte des ressources générales, à l'exclusion des tirages dans la tranche de réserve, se sont élevés à 6,3 milliards de DTS (contre 21,4 milliards en 1999). Les plus grands emprunteurs ont été le Mexique, le Brésil et l'Indonésie.

- L'assistance technique

L'assistance technique s'est poursuivie à un niveau élevé, comptant pour près de 14% des dépenses administratives du FMI. Elle a représenté environ 300 années-personnes. La ventilation géographique de l'assistance technique est sensiblement la même que l'an passé, avec cependant une baisse de la part des pays d'Asie et du Pacifique, en raison de la sortie de la crise financière asiatique.

## **Programmes pour les pays les plus pauvres et les pays sortant d'un conflit**

Les programmes destinés aux pays les plus pauvres et la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)

L'instrument de prêts concessionnels du FMI est la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), qui s'est substituée, en novembre 1999, à la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), qui elle-même avait remplacé la facilité d'ajustement structurel (FAS), créée en 1986. La FRPC est réservée aux pays à faible revenu.

Les prêts FRPC ne figurent pas dans le compte des ressources générales du FMI (puisque'ils ne sont pas financés par les prêts que les Banques centrales consentent au FMI, lorsque celui-ci tire sur les quotes-parts), mais sont gérés à part, par une fiducie, dont les comptes (comptes de prêts ; compte de bonifications ; compte de réserve) sont administrés par le FMI. Le compte de bonifications finance la différence entre les paiements des intérêts aux pays créanciers (en général, prêts d'une durée de six mois, aux conditions du marché) et le taux de 0,5% remboursé par le pays débiteur.

Les ressources de la FRPC (prêts et bonifications d'intérêt) ont été financées partiellement sur des ressources du FMI transférées dans les comptes de la fiducie, mais surtout par des contributions bilatérales aux comptes de prêts et de subventions.

La France est l'un des principaux contributeurs à cette fiducie (cf. encadré). Elle est en effet très attachée à cette facilité qui constitue le principal mécanisme du FMI permettant d'aider les pays en développement à lutter contre la pauvreté. Plus d'une décennie de mise en œuvre de la FASR/FRPC a montré que la plupart des pays bénéficiaires sont parvenus à renforcer leur économie, comme le montrent les bonnes performances qu'enregistrent depuis plusieurs années les pays d'Afrique Sub-Saharienne. Fin 1999, 31 pays africains (dont 13 pays de la Zone franc) sur un total de 52 pays, bénéficiaient de prêts concessionnels dans le cadre de la FRPC.

Un pays sous programme avec le FMI au titre de la FRPC bénéficie d'un prêt versé en trois ans à un taux d'intérêt concessionnel de 0,5%, remboursable en dix ans après une période de grâce de cinq ans et demi, à condition de mettre en œuvre un programme d'ajustement découlant d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

La nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance a pour vocation de placer la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques économiques et structurelles appuyées par le FMI. La FRPC a pour vocation de soutenir un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté développé par le pays bénéficiaire et s'inscrit dans un appui fortement concerté entre le FMI et la Banque mondiale. La préparation du " Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté " (CSLP) doit être réalisée par le pays emprunteur en consultation avec la société civile et les autres parties prenantes.

Le CSLP, dont les principes directeurs ont été approuvés fin décembre 2000 par le FMI et la Banque Mondiale, est devenu le mécanisme central de la coordination des prêts concessionnels aux pays en développement à faible revenu, sur lequel s'appuient également les prêts concessionnels accordés par la Banque Mondiale et l'aide accordée dans le cadre de l'allègement de la dette aux pays pauvres très endettés (PPTE, cf. points II et III).

L'appropriation par le pays bénéficiaire et la population concernée est une dimension

essentielle des CSLP, car elle détermine fortement l'impact à long terme des programmes d'action contenus dans le CSLP,

A la fin de l'année budgétaire 2000, quatre-vingt pays à bas revenus répondaient aux critères d'accès pour bénéficier d'une FRPC (Cf. liste en annexe 9).

## **LA FRANCE EST L'UN DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS A LA FASR/FRPC**

### Le financement de la FASR/FRPC

Dès 1986, la France a joué un rôle primordial dans la mise en place en 1986 de l'instrument de prêts concessionnels du FMI. Les ressources de la FASR/FRPC sont financées principalement par des contributions bilatérales aux comptes de prêts et de bonifications. Ce dernier compte assure le financement de la différence entre les paiements des intérêts aux pays créanciers et le taux de 0,5 % remboursé par le pays débiteur. La France est le contributeur le plus important, après le Japon, au compte de prêts, où les contributions qu'elle a consenties dans la limite d'un plafond de 1,9 Md DTS représentent 18%. Elle est également le deuxième contributeur après le Japon, au compte de bonifications, avec une contribution estimée à 490 M DTS.

*Depuis 1987, la France a consenti trois prêts au FMI, dans les conditions suivantes :*

- en décembre 1987, la France a accordé un prêt de 800 M DTS mobilisables par tirages successifs jusqu'au 30 novembre 1996. Les premiers 700 M DTS ont été accordés à un taux d'intérêt concessionnel de 0,5% tandis que les 100 M DTS restants étaient consentis au taux du DTS (non-concessionnel).- en janvier 1995, la France a accordé une contribution supplémentaire de 750 M DTS concessionnelle (0,5 % par an) jusqu'au jour où la bonification d'intérêt atteint un montant cumulé équivalent à 250 M DTS, après quoi l'encours des tirages porte intérêt au taux du DTS à six mois.- enfin, pour faire face à un besoin de financement de la facilité, la France a effectué une contribution complémentaire de 350 M DTS en décembre 1999. Cette contribution additionnelle a pris la forme d'une nouvelle tranche de prêts, distincte des deux premières tranches, au taux d'intérêt du DTS (non-concessionnel).

*Pour ces trois prêts, les contributions françaises au titre des prêts concessionnels ont été financées par l'Agence française de développement, dans le cadre d'une convention datant du 30 décembre 1988, complétée par les avenants du 5 janvier 1995 et du 21 avril 1999.*

La contribution de la France au Fonds fiduciaire PPTE-FRPC Le Fonds fiduciaire PPTE-FRPC a été créé en février 1997 en vue d'accorder des ressources financières aux pays admissibles au bénéfice de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), et afin de bonifier le taux d'intérêt sur les opérations de la FASR/FRPC intérimaire pour les pays membres admissibles à cette facilité.

La France s'est engagée à apporter au Fonds fiduciaire PPTE-FRPC, une contribution équivalente à 82,2 millions de DTS en fonction des besoins (" as needed value "). Cette contribution est établie, comme pour les autres contributeurs, en proportion de sa quote-part. En valeur actuelle au 1<sup>er</sup> janvier 2000, ces montants représentaient 54,85 M DTS : 38,7 M DTS proviennent du reversement au Fonds fiduciaire de la fraction d'intérêts dus à la France par le FMI pour la période 1990 à 1997, qui avait fait l'objet d'une retenue pour alimenter un compte de réserve (le compte SCA-2) et 16,55 M DTS proviennent d'engagements français additionnels. Suite au remboursement, le 9 décembre 1999, du montant de 38,7 MDTS du compte SCA-2, la France a reversé au Fonds fiduciaire FRPC/PPTE ce montant le 18 février 2000. Elle versera à la fin de l'année 2000 sa contribution complémentaire dont la valeur à fin 2000 sera de 17 MDTS, soit environ 165 millions de francs.

- l'aide aux pays sortant d'un conflit

Depuis longtemps, et en étroite concertation avec l'ensemble de la communauté internationale, le FMI apporte son aide aux efforts de reconstruction des pays sortant d'un conflit, sous réserve de la mise en œuvre d'un programme ciblé leur permettant de remettre à niveau les structures politiques et socio-économiques essentielles. Cette aide peut prendre la forme d'actions d'assistance technique, de conseils de politique économique ou d'un décaissement rapide de concours financiers limités.

Au cours de l'année budgétaire 2000, le FMI a fourni une aide d'urgence " post-conflit " pour un montant total de 19,1 millions de DTS à la Guinée Bissau et à la Sierra Leone. La France a soutenu ces deux prêts tout en insistant sur la nécessité de réduire les dépenses militaires et d'accroître la transparence de la gestion des finances publiques. D'une manière générale, la France encourage les pays qui répondent aux critères d'accès à la FRPC, à préparer, dès que la situation le leur permet, un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté afin de pouvoir bénéficier d'un prêt concessionnel au titre de la FRPC, à l'appui de leur programme économique.

En outre, le Kosovo, le Timor oriental, le Libéria et la Sierra Leone ont bénéficié de programmes d'assistance technique pour les aider à renforcer leurs capacités dans les domaines monétaire et budgétaire.

- les programmes spécifiques destinés aux pays en arriérés

Conçue pour résoudre le problème des impayés prolongés envers le FMI, la stratégie de coopération renforcée est en vigueur depuis mai 1990. En 1999-2000, le FMI a continué à en appliquer les trois volets, à savoir prévention (via notamment la surveillance des politiques économiques et l'assistance technique), collaboration renforcée et mesures correctives, pour empêcher l'apparition de nouveaux arriérés et pour aider les pays en situation d'impayés à sortir de l'impasse.

Le volet " collaboration renforcée " est destiné à aider les pays membres à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et structurelles requises pour résoudre durablement leurs problèmes de balance des paiements et d'arriérés. Il constitue aussi un cadre dans lequel les pays en arriérés peuvent établir des bases solides dans la mise en œuvre de leurs politiques et le paiement de leurs obligations au FMI. Une mise en œuvre satisfaisante de ce cadre constitue par ailleurs un atout pour la mobilisation des financements bilatéraux et multilatéraux nécessaires pour soutenir les efforts d'ajustement et apurer leurs arriérés, tant vis-à-vis du Fonds que d'autres créanciers.

Créé en 1990, le programme d'accumulation de droits permet aux pays membres éligibles (limités aux onze pays membres qui avaient des arriérés de longue date envers le FMI à la fin de 1989) qui l'ont correctement mis en œuvre pendant une durée déterminée (environ trois ans) de gagner progressivement un certain montant de " droits " à tirage sur le FMI. A l'issue du programme sous surveillance du Fonds, un prêt-relais peut permettre au pays concerné de rembourser ses arriérés dus au FMI et de conclure ensuite un programme " classique ". C'est dans ce cadre que les " droits " acquis pourront être tirés, notamment pour rembourser le prêt-relais.

Parmi les onze pays qui pouvaient se prévaloir du programme d'accumulation de droits, trois pays (Libéria, Somalie, Soudan) sont encore en situation d'arriérés. Pour leur permettre de continuer à bénéficier d'un cadre susceptible de les aider à sortir de cette situation et de rendre possible leur accès à l'initiative d'allègement de la dette des pays les plus pauvres, le Conseil d'administration a décidé de prolonger la stratégie d'accumulation de droits jusqu'à la fin du mois de juin 2001.

### *1.2.3. Programmes pour les pays émergents*

#### **Rôle du FMI en Amérique latine.**

**Dans le contexte de crise des pays émergents, les pays latino-américains ont eu massivement recours au soutien du FMI et à des plans d'aide internationaux, y compris de manière préventive.**

A la suite des crises asiatique, russe puis brésilienne, les pays d'Amérique latine ont pour la plupart accru leur recours au FMI et aux institutions financières internationales en général. A mi-2000, 12 pays sur 20 dans cette zone sont ainsi sous accord avec le FMI pour un total de 22 Mds DTS de prêts (environ 30 Mds\$), soit plus du tiers du total des prêts approuvés à cette date (en stock).

Le Brésil a été le principal bénéficiaire de l'aide du FMI (18 Mds \$), dans le cadre d'un plan d'aide internationale de 41,5 Mds \$ incluant d'importantes contributions de la Banque Mondiale et de la BID (4,5 Mds \$ chacune) et des lignes de crédit bilatérales, dont 1,25 Mds \$ de la France (décaissée à hauteur de 800 M \$ environ). En mai 2000, le Brésil a commencé à rembourser par anticipation ses différents créanciers. Plusieurs pays dont la situation économique s'était dégradée ont également conclu des accords à titre préventif (i.e. sur lesquels ils ne tirent pas) : c'est le cas du Mexique en juillet 1999 (accord de 4,2 Mds \$ avec le FMI, partie d'un " programme préventif international " de 24 Mds\$), de la Colombie fin 1999 (2,7 Mds \$ de crédits FMI sur un plan d'aide international de 6,9 Mds\$) ou de l'Argentine début 2000 (crédits du FMI de 7,4 Mds \$). Plus récemment (mai 2000), l'Equateur a conclu un accord avec le FMI et les banques multilatérales de développement (2 Mds \$ au total) afin de bénéficier d'un soutien international important alors qu'il entreprend la dollarisation de son économie et 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 mis en œuvre des politiques macro-économiques rigoureuses, entrepris d'assainir leurs comptes publics et poursuivi leurs politiques de maîtrise de l'inflation. Les indicateurs sur les premiers mois 2000 confirment les effets positifs de ces efforts, en particulier au Mexique et au Brésil, même si des inquiétudes demeurent sur certains pays (en particulier l'Equateur et l'Argentine, où la reprise de l'activité est plus lente que prévu). A ce stade, le FMI prévoit une croissance de 4 % en 2000 pour l'ensemble de la zone. Il maintient une surveillance étroite sur la région, à travers les missions article IV, le suivi des programmes (certains pays sont soumis à des examens tous les deux mois) et maintient un dialogue soutenu avec les pays qui ne sont pas sous programme (Venezuela par exemple).

Enfin, les difficultés rencontrées par de nombreux pays émergents ont suscité une forte réflexion internationale. Plusieurs rapports ont ainsi porté sur le choix du régime de change des pays émergents, sur les perspectives de la dollarisation, notamment en Argentine, ou sur l'évolution des politiques monétaires vers un " ciblage d'inflation " (Brésil, Mexique à terme).

L'action des institutions financières internationales doit désormais se concentrer sur le principal défi qui se pose 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 d'une protection sociale efficace et bien ciblée (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 maintien du niveau des dépenses sociales dans les plans de réduction du déficit budgétaire encadrés par le FMI. Ceci est en particulier le cas des programmes d'ajustement structurel menés par les pays les plus pauvres d'Amérique latine (Bolivie, Honduras, Nicaragua notamment). Ces pays ont bénéficié ou devraient bénéficier 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 et à mettre en œuvre une véritable stratégie de réduction de la pauvreté.

Le FMI a également été associé à l'action de la communauté financière internationale (banques de développement et Etats) dans les cas de catastrophes naturelles, en mettant en place des crédits d'urgence (montants exceptionnels, décaissement rapide), par exemple en faveur du Honduras et du Nicaragua à la suite du passage du cyclone Mitch.

### Rôle du FMI en Asie.

A la fin 1999, **7 pays asiatiques** étaient sous accord FMI pour un montant total de 26 Mds DTS, soit **47 % du total des prêts** approuvés à cette date. Avec la crise asiatique, les pays du sud est asiatique (Corée, Indonésie Thaïlande, Philippines) ont conclu des accords avec le FMI. Le **Pakistan** et le **Cambodge** bénéficient par ailleurs d'une facilité d'ajustement structurel renforcée (devenue facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté).

Les programmes mis en œuvre par le FMI dans les pays touchés par la crise asiatique comportaient un double volet : ajustement macro-économique et réformes permettant de s'attaquer aux faiblesses structurelles de l'économie.

Les plans d'aide mis en œuvre sous l'égide du FMI ont dans ce cadre représenté des montants très élevés, témoignant de l'ampleur de la crise mais aussi de la détermination de la communauté financière internationale à aider les pays touchés à sortir de la crise le plus rapidement possible.

Les engagements d'aide ont atteint près de 118 Mds USD (dont 54,7 Mds USD à titre bilatéral). L'aide promise n'a pas été décaissée en totalité, soit en raison du redressement plus rapide que prévu initialement des économies concernées, soit de l'insuffisante capacité d'absorption dans des conditions satisfaisantes des pays bénéficiaires.

	FMI	Banque mondiale et Banque asiatique de développement	Bilatéral	Total	En % du PIB 1997
<b>Indonésie (1)</b>	11,2	10,0	21,1	42,3	20
<b>Corée</b>	21,1	14,2	23,1	58,4	13
<b>Thaïlande</b>	4,0	2,7	10,5	17,2	14,1
<b>Total</b>	36,3	26,9	54,7	117,9	

(1) Inclut l'aide engagée depuis juillet 1998.

**Le rétablissement des équilibres macro-économique a été rapide mais beaucoup de progrès restent à accomplir en matière de réformes structurelles pour retrouver la voie d'une croissance soutenable.**

L'intervention massive de la communauté internationale a permis de rétablir les comptes extérieurs en 1998, ce qui a aidé à la stabilisation des taux de change et à une détente progressive des taux d'intérêt qui ont retrouvé des niveaux inférieurs à ceux d'avant crise (sauf en Indonésie) dès le début 1999. Les pays en crise ont 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 et à un raffermissement du yen, a été relayé, début 1999, par le fort rebond de la consommation résultant du retour de la confiance et de l'effet de richesse lié à la hausse des indices boursiers. Ensuite, l'arrêt du déstockage et la reprise des investissements ont consolidé, dès 1999, le socle de la croissance. La consolidation de cette reprise repose en premier lieu sur la conduite de politiques macro-économiques adaptées et la poursuite de l'assainissement des secteurs financiers.

Dans ces conditions, à l'exception de l'Indonésie, qui continue de recourir à l'aide internationale (elle a conclu un nouvel accord élargi de crédit d'un montant de 5 Mds USD sur trois ans le 4 février 2000), les autres 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, en septembre 1999, la totalité des prêts (13,6 Mds USD) accordés au titre de la facilité de réserve supplémentaire alors que 6,3 Mds USD restent à rembourser au titre de son crédit de réserve à long terme. La **Thaïlande** a annoncé, dès fin septembre 1999, qu'elle ne tirerait plus ni sur l'accord FMI, ni sur les lignes bilatérales. L'accord thaïlandais est arrivé à expiration le 19 juin 2000.

**Les réformes structurelles ont été menées selon trois axes principaux.**

- *la modernisation du cadre juridique* : la crise asiatique a montré la nécessité pour une économie moderne de disposer d'un *cadre juridique et judiciaire performant*. La restructuration de la dette des entreprises privées dans les pays touchés par la crise asiatique a ainsi été retardée par la nécessité de mettre en place ou d'améliorer le cadre juridique (loi sur les faillites, sur la saisie des biens hypothèques, création de tribunaux de commerce). En outre, faute de formation des membres des tribunaux de commerce et faute d'impartialité suffisante, son application reste souvent difficile. Ainsi, en Indonésie, la réforme du droit de la faillite a été suivie de peu d'effets, la jurisprudence développée par les tribunaux de commerce s'étant révélée systématiquement défavorable à ce jour aux intérêts des créanciers.
- *l'amélioration des " filets de protection sociale "* : une attention particulière a été apportée au partage du fardeau de l'ajustement en cours, avec une forte attention à protéger au maximum les populations les plus vulnérables. Les catégories sociales les moins favorisées ont souffert de l'accroissement du chômage et de la baisse des salaires réels et les *dispositifs de protection sociale existants se sont révélés insuffisants pour amortir les effets sociaux de la crise et permettre aux finances publiques de jouer un rôle contra cyclique*. Depuis la stabilisation financière, le développement de tels dispositifs de protection sociale est ainsi un des principaux objectifs du dialogue et des programmes du FMI et de la Banque mondiale dans ces pays. Une attention particulière est portée dans ce contexte au ciblage des " filets de protection sociale ", qui s'appuient sur une connaissance renforcée des déterminants

de la pauvreté et une identification beaucoup plus précise des populations les plus vulnérables (cf. notamment les clivages zones urbaines / zones rurales).

- *la restructuration des secteurs financiers : des progrès ont été effectués dans l'assainissement du stock des mauvaises créances* (recapitalisation des banques jugées solvables, traitement des mauvaises créances) et dans la *mise aux normes internationales de la réglementation prudentielle*. Toutefois, le coût de la restructuration sera extrêmement élevé, les démarches adoptées en Corée, Indonésie et Malaisie reposant sur un engagement public important pour garantir les dépôts, pour recapitaliser les banques, ou pour récupérer une partie des pertes liées à la cession d'actifs non performants. Ceci s'est traduit par une augmentation des déficits budgétaires et un accroissement de l'endettement public. Par ailleurs, la restructuration des secteurs bancaires est intimement liée à la résolution de la question de la dette des entreprises privées (et en Corée, à la restructuration des chaebols), qui avance beaucoup plus lentement. Un des effets positifs de cette restructuration est le développement des marchés obligataires domestiques et la mise en place d'un système bancaire davantage capable de jouer leur rôle dans le financement, mais aussi dans l'évaluation, des entreprises.

Le FMI n'a pas nié que le resserrement budgétaire mis en place au début de la crise asiatique avait eu un impact défavorable sur certaines catégories de population (cf. encadré sur l'évaluation au FMI). Il a d'ailleurs recommandé de relâcher la contrainte budgétaire dès que les conditions l'ont permis, afin d'accroître les ressources budgétaires dédiées aux dépenses sociales. Au-delà du débat d'experts, qui a été légitimement très nourri, sur les choix de recommandations de politique économique, budgétaire et monétaire, le " policy mix " recommandé par les actionnaires du FMI a évolué dans le temps, en fonction des priorités du moment. La France a pleinement participé, au FMI comme dans le cadre du G7, à ce processus. Dans un premier temps, la priorité est allée à la stabilisation du taux de change et de l'inflation et à la reconstitution des équilibres externes pour restaurer la confiance et mettre fin à la fuite des capitaux, ce qui impliquait une politique monétaire très restrictive et une politique budgétaire maîtrisée. Dans un second temps, face à une récession économique dont l'ampleur réelle a été sous estimée par tous les observateurs, en raison, notamment, de l'importance des échanges commerciaux intra zone, la politique économique a été orientée vers la stimulation de l'activité et la lutte contre les conséquences sociales de la crise.

### **Rôle du FMI en Afrique du nord-moyen orient**

La plupart des pays de la zone qui entretiennent aujourd'hui des relations avec le FMI –que ce soit sous forme de la poursuite de soutien financier, d'assistance technique ou bien d'un dialogue au titre des politiques économiques- ont mis en œuvre un *plan d'ajustement structurel dans le début des années 1990 à la suite de crises d'endettement (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie)*. Les programmes, 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 fiscale 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** 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, à laquelle les autorités n'ont finalement pas donné suite, avait revêtu une dimension comparable.

### **Rôle du FMI dans la zone CEI et en Asie centrale**

A l'exception de l'Arménie, du Biélorussie et de la Georgie, tous les pays de la CEI bénéficient d'un accord avec le FMI. Au 31 janvier 2000, *le montant total approuvé par le FMI pour des programmes en faveur des pays de la CEI représentait 8,2 Mds USD, dont environ la moitié (54 %) pour la Russie et le tiers (32 %) pour l'Ukraine*. Le montant total des programmes approuvés pour la CEI représente 10 % des montants totaux approuvés par le FMI.

Le **Fonds Monétaire International** est le premier bailleur de fonds de la **Russie**. En juillet 1999 un accord de précaution de 17 mois et d'un montant de 4,6 Mds \$ a été approuvé et la première tranche a été déboursée. Depuis lors, l'examen des versements est suspendu compte tenu de la non observation de cinq critères structurels prévus dans le programme. La Russie souhaite cependant reprendre ses relations avec le FMI et ainsi bénéficier d'un nouvel accord d'ici l'automne pour soutenir son programme économique.

En effet, peu d'avancées ont été enregistrées en ce qui concerne les réformes structurelles en 1999, notamment dans le secteur bancaire. Si la Banque centrale a su après la crise maintenir la continuité des opérations bancaires et du système des paiements, la restructuration microéconomique du secteur a été lente et chaotique et s'est réduite à maintenir la politique de retrait de licence des petits établissements devenus insolubles - le nombre total de banques passant de 1476 fin 1998 à 1349 un an plus tard - et à confier à l'ARCO (Agence pour la restructuration des organismes de crédit) la direction des opérations de restructuration et de recapitalisation ciblées. Dans l'ensemble, le paysage bancaire actuel est peu différent de celui engendré par la crise : il est caractérisé par la prépondérance de la Sberbank, par un léger affaiblissement de la place moscovite face aux établissements régionaux et par la présence, timide mais solide, des filiales de banques étrangères.

La France a apporté son soutien aux programmes conclus par la Russie, en mettant un accent croissant sur la nécessité d'approfondir les réformes structurelles, notamment dans le contexte d'une conjoncture internationale favorable (hausse du prix des matières premières). Aucun programme de redressement économique durable ne portera pleinement ses fruits dans ce pays sans une mise en œuvre de réformes structurelles de grande envergure. C'est tout le sens de l'initiative prise au printemps 2000 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre des affaires étrangères auprès de leurs partenaires du G7 et de l'Union européenne. Tirant les leçons des performances mitigées en matière de réforme en Russie, la France a ainsi pris position sur les conditions préalables indispensables à la reprise du soutien de la communauté financière internationale à ce pays. En effet, la nécessité d'une nouvelle approche de la coopération avec la Russie a été suggérée par les deux Ministres, en précisant que la priorité 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 ; adoption d'un statut fiable et unique de la propriété foncière ; refonte du système fiscal ; 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 fiscale 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.

**Le gouvernement russe a approuvé le 28 juin 2000 un programme économique et social à long terme accompagné d'un calendrier de mesures pour les années 2000-2001. Ce programme va dans la bonne direction, et les discussions doivent se poursuivre avec le FMI, notamment sur le calendrier de mise en œuvre de ces réformes, principalement afin que se développe un contexte favorable aux investissements: réforme fiscale (en cours d'examen à la Douma, prévoyant des baisses d'impôts sur les entreprises), amélioration de la transparence, de la bonne gouvernance et de l'environnement juridique des entreprises, harmonisation de la législation et de son application sur l'ensemble du territoire, restructurations industrielles et privatisations.**

L'Ukraine a bénéficié de plusieurs accords du FMI depuis 1994. Le déroulement de ces accords, et notamment des accords de confirmation conclus en 1995, 1996 et 1997, 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 en septembre 1998 une facilité élargie d'un montant de 2,6 Mds USD*, suspendue ensuite en raison d'un manque de discipline budgétaire dû au contexte électoral et d'une insuffisance de réformes structurelles dans le domaine du contrôle des changes et du secteur de l'énergie. L'Ukraine a bénéficié d'un nouveau tirage sur sa Facilité élargie en septembre 1999 (il reste donc 1666 MUSD à tirer sur le programme), mais les décaissements ont de nouveau été suspendus depuis lors, *leur reprise étant conditionnée à la mise en œuvre des réformes structurelles. Par ailleurs, le FMI a découvert que les autorités ukrainiennes avaient surévalué le montant des réserves, ce qui a permis des décaissements en réalité injustifiés. Le FMI a diligenté des audits relatifs à la gestion des réserves de change de la Banque centrale en 1997 et 1998. Les résultats du premier audit ont été publiés le 4 mai dernier. L'audit complémentaire a été rendu public début juillet et les versements ne pourront être repris qu'une fois les leçons de ces investigations tirées, si les performances de l'Ukraine en matière de stabilisation et de réformes structurelles le justifient.*

D'après ce premier rapport, le montant surévalué de réserves a progressé de 391 M\$ en septembre 1997 à 713 M\$ en décembre 1997. Trois déboursements du FMI n'auraient pas été possibles sans ces surévaluations, l'excédent des versements se montant à 145 M DTS (environ 200 M\$). Cependant, le rapport ne fournit pas la preuve qu'au-delà des fausses déclarations, des malversations aient été commises. Il faut noter toutefois que toutes les banques étrangères n'ont pas confirmé les transactions communiquées par la Banque d'Ukraine. Comme indiqué précédemment, le FMI a adopté en Ukraine une approche identique à celle suivie pour la Russie, en faisant procéder à des audits indépendants de la gestion des réserves de change, qui ont mis en lumière des pratiques similaires à celles rencontrées en Russie.

Les pays du Caucase bénéficient également du soutien du FMI. Les autorités **arméniennes** discutent actuellement des modalités de coopération avec le FMI, qui envisage la mise en œuvre d'une facilité de réduction de la pauvreté et de croissance. Compte tenu de la crise russe et de la baisse des cours des matières premières, l'**Azerbaïdjan** bénéficie aussi depuis janvier 1999 d'une facilité compensatrice (CCFF) d'un montant de 80 MUSD. Enfin, des discussions sont en cours depuis l'automne 1999 en vue de la signature d'un nouveau programme avec le FMI pour la **Georgie**, alors que tout accord est suspendu avec le **Biélorussie** (le FMI appelle à une plus grande indépendance de la Banque centrale, et à une réduction des prêts administrés au secteur agricole, tout en s'inquiétant du peu d'avancées dans le domaine des réformes structurelles).

Le FMI a également soutenu le processus de transition dans la plupart des pays d'Asie centrale. **Le Kazakhstan, le Kirghizistan et la Mongolie** ont respectivement bénéficié de facilités d'ajustement structurel renforcé (FASR) d'un montant de 450 MUSD, 100 MUSD et 45 MUSD. La **Moldavie** a bénéficié depuis son indépendance de six accords avec le FMI (encours de 207 MUSD en 1999).

### **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, à savoir, l'aide au financement de la transition économique de ces pays et le soutien à certaines économies dans un contexte international agité. 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.

Il faut ensuite distinguer le cas des trois pays baltes. Ces pays ont chacun bénéficié en 1993 d'une facilité de transformation systémique. Depuis cette époque l'**Estonie** et la **Lettonie** recherchent systématiquement 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, même si on a pu constater quelques légères tensions dans la définition de leur programme économique en amont du renouvellement des accords de confirmation en décembre 1999 pour la Lettonie et en mars 2000 pour l'Estonie.

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 a été négocié et approuvé en mars 2000, les autorités lituaniennes ayant souligné qu'il s'agissait là aussi d'un accord de précaution.

#### 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 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. A l'été 1999, grâce au soutien déterminant de la France, qui estimait indispensable de concilier les objectifs de soutien à la mise en place de réformes structurelles (restructuration des grandes entreprises, en particulier) et d'implication adéquate du secteur privé, le Fonds a pu mettre en place un nouvel accord de confirmation. Les choix roumains divergent, en ce qui concerne le financement de la balance des paiements, de ceux du programme agréé. Ceci a conduit à une suspension des versements prévus et à un gel des contributions des autres institutions (Banque Mondiale, Union européenne). Un accord au printemps 2000, sur les objectifs poursuivis par la Roumanie a permis au Fonds de renouveler son soutien à la Roumanie avec un programme qui se poursuivra jusqu'à février 2001.

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 importante alors que ce pays vient de se voir reconnaître le statut de candidat à l'Union européenne

Avec 3,9 Mds \$ approuvés au 22 décembre 1999, l'encours de la Turquie est de loin de le plus important de la zone.

Cas particuliers, les programmes octroyés par la FMI à la Turquie depuis 1984 ont tenté de proposer un cadre de réformes visant à résoudre les déséquilibres de la gestion de la politique monétaire de ce pays évoluant selon des cycles courts de croissance dans un contexte de forte inflation. Le dernier programme, approuvé en décembre 1999, marque une rupture avec les programmes passés, à la fois dans son caractère ambitieux (volonté de progresser sur tous les fronts simultanément) et dans le degré d'engagement des autorités (qui sont d'ores et déjà en avance sur le programme des privatisations par exemple). Ce programme soutient un effort de désinflation, portant sur trois ans, qui repose principalement sur un ajustement budgétaire significatif, sur la poursuite des réformes structurelles (réforme de la sécurité sociale et des subventions agricoles notamment) et sur la mise en place d'un " crawling peg " sur un panier euro/dollar prenant en compte des anticipations d'inflation sur un an. *Les programmes en faveur de la Turquie ont constitué un élément de crédibilisation de la politique économique de*

*stabilisation menée par la Turquie et ont constitué la clé de la poursuite de l'accès de la Turquie aux marchés de capitaux à des conditions acceptables.*

#### *1.2.4. Assistance technique et renforcement des capacités*

L'assistance technique est fournie à la demande des pays membres, dans des domaines très variés (budgétaire, monétaire, fiscal, statistique, juridique, technologies de l'information, etc.). Les domaines budgétaire et monétaire ont concentré près de 70% des ressources de l'assistance technique. Toutefois, des demandes d'assistance technique nouvelles sont apparues en 2000, liées aux initiatives du FMI relatives au renforcement de l'architecture du système monétaire international (cf. point 1.4.6). Ces avancées nécessitent en effet des formations spécifiques, notamment dans le domaine des statistiques macroéconomiques.

Outre les ressources propres qu'il consacre à l'assistance technique et à la formation, le FMI gère également des ressources fournies par plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux (fonds fiduciaires). En 2000, le financement externe a atteint 30% des ressources du FMI dédiées à l'assistance technique et à la formation.

Le Conseil d'administration a procédé à une revue de l'assistance technique en juin 1999, en vue de rendre ces programmes plus efficaces. D'une manière générale, le Conseil d'administration s'est montré favorable à une meilleure intégration de l'assistance technique dans le cadre global de politique économique du pays bénéficiaire. Il a également souligné la nécessité d'améliorer la procédure de sélection des experts ainsi que le suivi de la mise en œuvre par le pays bénéficiaire des recommandations de l'assistance technique. En outre, il a mis l'accent sur la nécessité de mener des évaluations régulières, y compris des évaluations indépendantes sur une base périodique.

Le FMI s'efforce de mieux intégrer l'assistance technique à ses activités de surveillance et à ses programmes, en encourageant les pays à identifier leurs priorités et besoins en matière d'assistance technique avant que des difficultés n'émergent. S'agissant du lien avec la surveillance, le FMI mène actuellement deux expériences-pilotes visant à : (i) inclure des consultations " Assistance technique " dans le cadre des missions article IV ; (ii) préparer des " Plans d'action Coopération Technique " à moyen terme, pour aider les pays qui rencontrent des difficultés à mettre en œuvre les programmes de réforme économique et financière, à cause de la faiblesse de leurs capacités institutionnelles. Ces exercices sont menés par les services du FMI et les autorités nationales, en s'assurant de la coopération active et de l'appui des autres donateurs

Le FMI a publié en mars 2000, sur son site Internet, un communiqué sur les objectifs et le cadre opérationnel de l'assistance technique afin de mieux faire connaître les politiques développées dans ce domaine.

#### *1.3. Réforme du système monétaire et financier international : l'action du Gouvernement en 1999/2000, et les orientations pour 2000/2001.*

La réforme du système monétaire et financier international est au cœur des débats depuis les crises survenues en Asie en 1997 et 1998, puis en Russie et en Amérique latine en 1998 et 1999. La communauté financière internationale, principalement sous l'impulsion du G7, a élaboré un agenda de réformes ambitieuses visant à éviter que de telles crises ne se reproduisent à l'avenir ou, à tout le moins, à en limiter l'impact potentiel.

Au-delà de la réponse conjoncturelle que les autorités économiques ont dû apporter, notamment en termes de politique monétaire aux Etats-Unis et en Europe, il en effet apparut évident que les structures du système financier international devaient être renforcées et adaptées.

• La réforme du système monétaire et financier international s'est ainsi organisée autour de plusieurs volets complémentaires :

- le renforcement du gouvernement des institutions financières internationales, afin de leur donner toute la légitimité et la représentativité nécessaires à l'exercice de leurs missions ;

- l'amélioration du fonctionnement des marchés financiers, par l'accroissement de la transparence des opérations et par une régulation renforcée ;

- un nouvel accent mis sur la prévention, première ligne de défense contre les crises financières, et la mise en place d'un cadre de réponse aux crises financières, s'appuyant notamment sur une participation accrue des créanciers privés à l'effort de financement ;

- l'amélioration de la capacité d'action du FMI tant en termes de volumes financiers que de nature de l'assistance fournie, dans un contexte marqué par le débat lancé par la publication du rapport de la commission Meltzer en mars 2000 ;

- la prise en compte des questions relatives à la " bonne gouvernance ", et notamment à la lutte contre la corruption et à la bonne utilisation des ressources du Fonds ;

- l'amorce d'une réflexion sur la représentation de ses actionnaires au sein du FMI, la libéralisation financière ordonnée et les régimes de change.

• Le Gouvernement français a promu au sein du G7, du FMI et des autres enceintes monétaires et financières internationales des positions inspirées par les principes suivants :

- renforcer la légitimité et la responsabilité politique des institutions de Bretton-Woods, dans le contexte actuel de multiplication de fora nouveaux (G20, Forum de Stabilité Financière) ;
- renforcer la solidité des marchés financiers, en demandant à tous les acteurs (secteur public, secteur privé, institutions financières internationales) des efforts de transparence équitablement partagés et complémentaires ;
- renforcer le cadre de prévention et de gestion des crises financières, notamment par le renforcement du rôle des codes et normes en matière économique et financière internationalement reconnus et par une implication financière du secteur privé plus systématique dans la résolution de ces crises ;
- optimiser le soutien financier du FMI, en adaptant ses facilités de prêts aux évolutions d'un système financier mondialisé mais aussi aux besoins de tous ses membres ;
- placer la " gouvernance " au centre des missions des institutions financières internationales et notamment du FMI ;

- mieux conseiller les pays émergents dans leurs choix monétaires et financiers stratégiques, notamment en matière de régime de changes ou d'ouverture financière.

### *1.3.1. Transparence, responsabilité et légitimité du Fonds.*

Gouvernement politique du FMI - aspects institutionnels de la réforme du système monétaire et financier international.

**La légitimité du FMI, ancrée dans ses Statuts élaborés et approuvés à Bretton-Woods en 1944, impose que les Etats-actionnaires, à travers leurs gouvernements respectifs, s'impliquent directement dans les grandes orientations et le fonctionnement du Fonds.**

Ceci est vrai pour les pays industrialisés, créanciers du FMI, qui doivent s'assurer que leurs contributions sont utilisées à bon escient, mais aussi pour les pays emprunteurs qui doivent totalement s'appropriier les programmes d'ajustement négociés avec le Fonds. En conséquence le Gouvernement français a toujours œuvré pour que le gouvernement politique du FMI soit renforcé, c'est-à-dire pour qu'en pratique les Gouverneurs du Fonds, c'est-à-dire les ministres des Finances et les Gouverneurs de Banque centrales s'impliquent réellement dans les décisions stratégiques de l'institution, afin d'orienter les travaux du Conseil d'administration.

**La France a donc proposé en 1998 à ses partenaires de l'UE et du G7 que le Comité intérimaire soit transformé en " Collège " (" Council " en anglais) comme cela est prévu dans les Statuts. Ce Collège de niveau ministériel aurait en effet un pouvoir décisionnel très supérieur à une instance consultative comme le Comité intérimaire, et constituerait un véritable " conseil international des ministres des finances ", instance politique d'orientation et de décision du FMI.**

Face à d'importantes réticences, notamment celles de pays soucieux de ne pas apparaître comme renforçant le rôle du FMI, le Gouvernement français a obtenu l'instauration via une résolution du Conseil des Gouverneurs en septembre 1999 du "**Comité monétaire et financier international**" (CMFI).

Trois évolutions différencient le CMFI de son prédécesseur, le Comité intérimaire :

- **c'est un Comité permanent** : la réunion des Gouverneurs du FMI en format restreint est donc pérennisée afin de donner les grandes orientations politiques au FMI, que reflète son Communiqué semestriel ;
- **c'est un Comité au mandat élargi aux questions financières**, le Comité intérimaire n'étant à l'origine mandaté que pour les questions monétaires. Le CMFI a désormais la légitimité pour traiter des questions financières, par exemple concernant la mise en œuvre des codes et standards économiques et financiers internationaux ;
- **c'est un Comité aux liens plus étroits avec les gouvernements**. Ceci se traduit notamment par la préparation au niveau des " suppléants " de la réunion des ministres, autrement dit par des hauts fonctionnaires des gouvernements des Etats-membres. Ceci permet d'assurer que les orientations politiques des Ministres sont mieux reflétées et que les gouvernements sont pleinement investis dans le processus d'orientation

Le CMFI s'est réuni pour la première fois le 16 avril dernier à Washington, en marge des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Il se réunit, comme auparavant le

Comité intérimaire, deux fois par an en marge des réunions de printemps et des Assemblées d'automne. Il est actuellement présidé par le Chancelier de l'Echiquier britannique, Gordon Brown.

Ces évolutions traduisent un progrès, mais doivent encore être poursuivies et approfondies pour assurer pleinement la légitimité politique du FMI. Le gouvernement français continuera à plaider pour un renforcement du gouvernement politique du FMI.

**Parallèlement à la création du CMFI, le " G20 ", instance de dialogue informelle associant pays du G7 et grands pays émergents, a également été lancé par le G7 en septembre 1999.** Ce nouveau groupement, à vocation informelle, a pour objectif de faciliter les consensus politiques au niveau ministériel sur les grands sujets monétaires et financiers internationaux. Il est clairement ancré dans les institutions de Bretton-Woods, comme le Gouvernement français l'avait demandé, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité des différentes enceintes internationales. La participation de quatre représentants des institutions financières internationales (cf. encadré ci-dessous) en témoigne. L'Europe y est fortement représentée, les présidents de la BCE et de l'Ecofin y étant également invités. Le G20 se réunit une fois par an au niveau ministériel (la première réunion de ce type a eu lieu le 16 décembre 1999 à Berlin, la prochaine aura lieu à Montréal le 25 octobre 2000). Il est actuellement présidé par le Ministre des Finances canadien, Paul Martin pour 2 ans.

<b>1 - Encadré : composition du G20</b>		
<b>Pays du G7 :</b>	<b>Autres pays :</b>	<b>Institutions et fora :</b>
Etats-Unis	Indonésie	Directeur général du FMI
Japon	Inde	Président de la Banque mondiale
Allemagne	Corée	Président du CMFI
France	Chine	Président du Comité du développement
Royaume-Uni	Australie	Président de la BCE
Italie	Afrique du Sud	Président de l'Ecofin
Canada	Brésil	
	Argentine	
	Mexique	
	Turquie	
	Arabie saoudite	
	Russie	

## **L'évaluation**

Les critiques extérieures, notamment sous l'impulsion des Organisations non gouvernementales, ont fréquemment souligné l'insuffisante attention portée à l'évaluation de

l'impact des interventions du FMI. Celui-ci a donc décidé de développer les procédures d'audit et d'évaluation indépendantes. Ces procédures ont pour objet de renforcer l'efficacité de l'action du FMI et faire évoluer son mode de fonctionnement.

Le principe de la création d'une unité d'évaluation indépendante (ou bureau d'évaluation indépendant) a été approuvée à l'occasion des récentes réunions de printemps (cf. Communiqué du CMFI du 16 avril 2000). A la demande explicite du Ministre français de l'économie, des finances et de l'industrie, les travaux de cette unité feront l'objet de rapports au Conseil d'administration mais aussi au CMFI et ainsi renforceront la légitimité de l'institution tout en assurant l'impulsion politique nécessaire à la mise en œuvre des leçons tirées de l'évaluation.

### **L'évaluation au Fonds Monétaire International**

La fonction d'évaluation est primordiale pour la bonne marche de toute institution et le FMI ne fait pas exception à cette règle. Ainsi, coexistent actuellement trois types d'évaluation au FMI : auto-évaluations périodiques des services, évaluations indépendantes des missions du FMI réalisées par des experts extérieurs, et audits internes.

Par ailleurs, la fonction d'évaluation a été renforcée au Fonds dans les années récentes avec la mise en place, en 1996, d'un Groupe d'administrateurs en charge de cette activité. Celui-ci, composé de 6 administrateurs choisis par le Conseil en vue d'assurer une représentation géographique appropriée (il est présidé actuellement par l'administrateur canadien et comprend les administrateurs gabonais, chilien, iranien, néerlandais et japonais), a pour mission de proposer au Conseil des thèmes d'évaluation des politiques générales du FMI.

C'est dans le cadre du renforcement de l'évaluation des missions du FMI que ce Groupe d'administrateurs a proposé la mise en place d'un Bureau d'évaluation indépendant. Cette proposition a été acceptée dans son principe par le Conseil d'administration le 10 avril 2000, les termes de référence et les procédures de fonctionnement de cette structure devant être finalisés avant les Assemblées annuelles de Septembre 2000. Le CMFI a validé cette approche en avril 2000.

Par ailleurs, si le Conseil d'administration du FMI a adopté dans les années récentes une série de mesures visant à améliorer la transparence des politiques et des données des pays membres, il ne peut lui-même s'exempter de cette obligation de transparence et a donc approuvé la publication des dernières évaluation réalisées. Parmi les publications les plus notables intervenues depuis le précédent rapport au Parlement, il faut relever le rapport d'évaluation externe des activités de surveillance du FMI réalisé par un groupe d'experts indépendants, mis à la disposition du public en septembre 1999 ainsi que l'évaluation externe des études économiques du FMI publiée en avril 1999.

#### **I - Trois dispositifs d'évaluation existent à l'heure actuelle au FMI.**

1 - Des évaluations réalisées par le Bureau de la vérification et de l'inspection interne (Office of Internal Audit and Inspection), dont les thèmes sont décidés par la Direction générale après consultation du Conseil d'administration dans le cadre de la discussion de son programme de travail semestriel. Ces évaluations s'attachent à analyser l'efficacité

des services fournis par le FMI dans le cadre de ses missions. Trois évaluations ont été récemment réalisées dans ce cadre :

Le dispositif des représentants résidents du FMI ;

Les activités d'assistance technique fournies par le FMI ;

La fourniture de services généraux au sein du FMI.

2 –Des auto-évaluations réalisées par les départements du FMI.

Celles-ci, périodiques, couvrent toute une série de domaines au cœur de l'activité du FMI : conditionnalité, surveillance, politique de taux de change, politique budgétaire, instruments fiscaux, politique monétaire et modernisation du secteur financier. Les activités à évaluer sont examinées par le Conseil d'administration dans le cadre de la discussion portant sur le programme de travail semestriel du Conseil. Les résultats de ces évaluations sont présentés aux administrateurs et, si nécessaire, sont discutés par le Conseil. La publication de ces rapports d'auto-évaluation est décidée par la Direction générale au cas par cas, après consultation du Conseil d'administration. Depuis 1996, cinq évaluations, préparées essentiellement par le département en charge de la cohérence des activités du FMI (PDR - Policy department review), ont été discutées par le Conseil :

La revue bisannuelle de la surveillance (1997 et 2000).

La revue de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (1997).

Les leçons à tirer de la crise asiatique en matière de surveillance (1998) dont un résumé extensif du rapport a été publié dans le rapport annuel du FMI de 1998.

L'analyse de la réponse du FMI à la crise asiatique (" Corée, Indonésie et Thaïlande — Première évaluation des programmes appuyés par le FMI"), ce rapport, ainsi que le résumé établi par le Président à l'issue des débats du Conseil d'administration, ont été rendus publics. Cette analyse rétrospective exhaustive porte sur les modalités d'élaboration et sur la mise en oeuvre des programmes économiques soutenus par le FMI en Thaïlande, Indonésie et Corée. Il dresse un tableau équilibré des difficultés rencontrées par le FMI en Asie (caractère trop optimiste des prévisions du FMI au cours des phases initiales de la crise, faible degré d'appropriation des programmes comme facteur important d'amplification de la crise, lenteur à adapter les recommandations budgétaires une fois avérée la gravité de la récession, nécessité de tirer des crises asiatiques des enseignements en termes de séquence et de hiérarchisation des actions structurelles...).

3 –Des évaluations indépendantes réalisées par des experts externes. Les thèmes devant faire l'objet d'une évaluation externe sont proposés au Conseil par le Groupe des administrateurs en charge de l'évaluation. Six évaluations indépendantes ont ainsi été récemment réalisées, dont certaines ont été intégralement publiées et d'autres partiellement (résumés détaillés publiés dans les rapports annuels d'activité du FMI), portant sur : L'assistance technique fournie aux Etats par le département en charge des affaires monétaires et de change.

La définition des programmes destinés aux pays européens en transition, évaluation publiée sous forme de trois documents de travail du FMI (Fund Working Papers – WP/96/108 et 125, WP/97/31) ;

La communication externe du FMI ;

Les activités de surveillance du FMI. Cette évaluation, la plus complète à ce jour (entretiens avec la quasi-totalité des administrateurs, une cinquantaine de membres des services du FMI, des membres d'organisations internationales et de l'Union européenne, des chercheurs, des représentants d'ONG et du secteur privé), a permis à une équipe pluridisciplinaire de trois évaluateurs de mener une étude approfondie de 12 cas concrets sur une période de 10 ans. Un grand nombre des recommandations spécifiques des évaluateurs a été soutenu par les administrateurs, notamment pour renforcer l'intégration des recommandations du Conseil au sein de la surveillance effectuée par le FMI. Le rapport a été publié sur le site du FMI le 14 septembre 1999.

Les activités de recherche du FMI. Cette évaluation publiée en avril 2000 sera suivie, à l'invitation des évaluateurs, par une procédure d'évaluation plus systématique des activités de recherche du FMI.

## **II – La mise en place d'une structure d'évaluation indépendante au FMI.**

Si les dispositifs actuels d'évaluation des activités du FMI (auto-évaluations et revues des politiques du FMI par des évaluateurs externes) sont particulièrement utiles, ils n'en demeurent pas moins insuffisants au regard des exigences renforcées d'ouverture et de responsabilité de l'institution vis-à-vis de ses actionnaires.

Aussi, le Groupe d'administrateurs en charge de l'évaluation a proposé au printemps 2000 de renforcer la fonction d'évaluation au FMI par la création d'une unité rendant compte directement au Conseil d'administration et indépendante de la Direction générale. Le Conseil conserverait naturellement la possibilité de commanditer des évaluations externes. Cette proposition, qui s'appuie sur l'existence de structures similaires au sein du groupe de la Banque mondiale et de la BID, vise à accroître la crédibilité des analyses du FMI vis à vis de l'extérieur ainsi qu'à apporter des vues complémentaires aux auto-évaluations des services (qui demeurent par nature un exercice interne au FMI) et aux évaluations externes (le recours à des experts externes au FMI ne permettant pas toujours la prise en compte des contraintes propres à l'institution).

Le Conseil d'administration du FMI, sur la base du rapport du Groupe d'administrateurs en charge de l'évaluation a approuvé le 10 avril dernier le principe de la création d'un Bureau indépendant d'évaluation. Les éléments d'organisation de cette structure doivent être déterminés avant les réunions annuelles de Prague (fin septembre).

## **La transparence du FMI.**

**La crise asiatique a révélé des faiblesses importantes en matière de transparence économique et financière.** Tous les acteurs sur les marchés financiers internationaux sont concernés :

- le secteur public, dont un des rôles est de garantir, voire de fournir aux marchés l'accès aux données financières nécessaires à l'évaluation des risques par les investisseurs ;
- le secteur privé, parfois insuffisamment transparent (cf. infra) et peu incité à utiliser à bon escient l'information disponible ;
- les institutions financières internationales elles-mêmes, qui ont un rôle à jouer non seulement pour donner l'exemple, mais aussi pour renforcer la transparence du système financier international dans son ensemble par des incitations appropriées.

**Le FMI a effectué des progrès très significatifs dans ce domaine, ce qui est non seulement un facteur de renforcement du système financier mondial mais aussi d'amélioration de sa crédibilité et de sa légitimité.** Les délibérations du Conseil d'administration font désormais quasi-systématiquement l'objet de " Notes d'information au Public " (NIP), notamment pour ce qui concerne les examens " Article IV " (taux de publication de 80%). En outre, plus de 60 pays ont participé à l'expérience-pilote de publication des rapports Article IV. Le FMI communique régulièrement sur la situation de liquidité de l'institution, et sur les prévisions d'utilisation des ressources de ses membres (publication du plan de transactions financières, ex " budget opérationnel "). De nombreux documents de politique économique sont désormais publiés pour expliquer les choix du FMI en matière de surveillance et de programmes : le rapport sur la gestion de la crise asiatique paru en 1998 est emblématique à cet égard. Le programme du Conseil d'administration, ainsi que de nombreux autres documents (études techniques, etc.), sont également publiés. Le site Internet du Fonds s'est en conséquence considérablement étoffé au cours des dernières années.

**Au total, le Fonds est aujourd'hui bien plus ouvert sur le monde extérieur qu'il ne l'était en 1997.**

**Le Gouvernement français plaide pour le renforcement de la transparence des différents acteurs économiques et financiers internationaux.** Il est à la fois normal et sain que les citoyens soient informés des décisions des gouvernements et des institutions internationales et, d'un point de vue économique, la transparence est une condition *sine qua non* du bon fonctionnement des marchés financiers. L'opacité de certaines institutions publiques, par exemple de certaines banques centrales en Asie ou en Europe de l'Est en matière de gestion des réserves de change en 1997 et 1998, a souvent été un facteur aggravant des crises financières.

Ce fort soutien du Gouvernement français à la transparence s'accompagne d'une attention à trois objectifs :

- le renforcement de la transparence publique (y compris des institutions financières internationales), doit aussi s'accompagner d'un effort similaire de la part du secteur privé, notamment des institutions financières à fort effet de levier financier (" hedge funds "). Les recommandations du Forum de stabilité financière (FSF) soutenues par le G7 en avril constituent un premier pas important en ce sens : il convient désormais de s'assurer de leur mise en œuvre concrète (cf. infra) ;
- la transparence des institutions financières doit préserver les bonnes relations avec les Etats-membres pour que les pays continuent à fournir avec franchise les données requises par le Fonds.

Pour cette raison, lors du débat au Conseil d'administration début 1999 sur le lancement de l'expérience-pilote de publication des rapports de surveillance Article IV, la France a rappelé que cette démarche devrait préserver une surveillance de qualité, indispensable à la prévention des crises. La France a ainsi accepté la publication du rapport Article IV la concernant. Les prochaines discussions sur le bilan de l'expérience-pilote devront permettre d'en tirer pleinement les leçons pour renforcer à la fois la transparence et la qualité de la surveillance.

- le renforcement de la capacité dans le domaine statistique pour aider les pays à s'aligner sur des normes telles que la NSDD, devra être mené, ce qui peut exiger des ressources en assistance technique.
- **Le Gouvernement français continuera naturellement de soutenir le renforcement de la transparence du Fonds.** Outre la publication en 1999 du rapport " Article IV " sur la France , celle-ci également décidé d'élaborer un ROSC (*Report on Observance of Standards and Codes*), qui sera publié. Elle a enfin soutenu le principe de la publication du rapport " Article IV " sur la zone euro, publié une première fois en 1999.

Pour l'exercice 1999/2000, le Gouvernement français continuera d'œuvrer dans le même sens, et fondera sa position sur les éléments suivants :

- lors du bilan qui sera effectué sur l'expérience-pilote en août par le Conseil d'administration, notre Administrateur approuvera le principe de la publication volontaire des rapports Article IV. Il s'assurera cependant qu'un certain nombre de conditions méthodologiques seront effectivement prises en compte, notamment : (i) la suppression des éléments financiers sensibles, susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les marchés ; (ii) la présentation du rapport comme document des services, éventuellement repris sur certains points par le Conseil d'administration (ceci signifie que le rapport doit clairement indiquer que les opinions exprimées sont celles des services, et non du FMI lui-même).
- Les avancées sur la publication des rapports " article IV " susciteront probablement un débat au cours des prochains mois sur la publication des rapports " programme ", qui forment la base des discussions au Conseil d'administration sur les programmes de redressement économique soutenus financièrement par l'institution. Ces documents des services contiennent des informations et la présentation d'engagements des autorités dont la publication présente potentiellement des risques plus aigus que dans le cas des rapports " article IV ". De plus, dans le cas des réformes structurelles, le calendrier du dialogue social dans les pays concernés devra être correctement pris en compte, y compris dans un souci de pleine appropriation par le pays de son programme de réforme. La publication du rapport des services peut dans certains cas favoriser ce processus. Les pays en développement concernés auront un point de vue important à faire valoir sur cette question. Il convient de noter en outre que des progrès significatifs ont été récemment accomplis par la publication volontaire, par certains pays, de la " lettre d'intention ", qui reprend les objectifs et indicateurs de suivi fixés par le pays sous programme dans son dialogue avec le FMI.
- le Gouvernement français est favorable au renforcement de la NSDD, avec une attention spécifique à trois conditions : (i) que les exigences techniques de cette norme demeurent techniquement accessibles aux pays émergents ; (ii) que le renforcement de la transparence du secteur public, notamment en matière de réserves de change, s'accompagne de la transparence des institutions financières privées ; (iii) que la

NSDD donne une importance comparable à la fourniture dans des délais courts des données et à la qualité de ces informations.

### *1.3.2. Rôle du Fonds dans la lutte contre la pauvreté, et plus largement dans le financement du développement.*

Le CMFI a rappelé, en avril 2000, que le FMI et la Banque Mondiale avaient des rôles complémentaires, mais distincts, à jouer pour aider les pays membres à mettre en place des stratégies de lutte contre la pauvreté. Il a été réaffirmé, alors, que la conception de programmes de lutte contre la pauvreté demeure la responsabilité primordiale de la Banque mondiale et des autres agences de développement, que le FMI conserve un rôle important dans la mise en œuvre de politiques économiques et financières saines dans le cadre de réformes macroéconomiques. En effet, ces réformes demeurent un critère essentiel pour assurer les conditions d'une croissance durable, élément clé d'une réduction de la pauvreté. Pour mener à bien cette stratégie, le FMI s'est doté en novembre 1999 de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) qui s'est substituée à la facilité d'ajustement structurel renforcée. Pour en bénéficier, le pays membre doit s'engager à mettre en œuvre un programme qui découle du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qu'il a lui-même élaboré en concertation avec la société civile (Cf. point 1.3.2). L'accent est notamment mis sur la bonne gouvernance ainsi que sur la transparence et la qualité des allocations de dépenses publiques, qui doivent être clairement orientées vers des utilisations à fort impact en termes de lutte contre la pauvreté. Le ciblage de la dépense publique retiendra donc une attention croissante des institutions de Bretton Woods, dans un cadre macro-économique et des objectifs de réformes structurelles cohérents et visant à une croissance durable et équitable. En outre, le FMI accorde une attention accrue à l'impact social des programmes d'ajustement qui bénéficient de son appui.

Cette mise au point confirmée à l'occasion de la réunion des Ministres du G7 à Fukuoka puis lors du sommet G7/G8 à Okinawa : les documents officiels sont disponibles sur le site du Sommet ([www.g8kyushu-okinawa.gv.jp](http://www.g8kyushu-okinawa.gv.jp)) était nécessaire dans la mesure où le rôle du FMI dans le financement du développement a été critiqué vivement à la suite notamment de la crise asiatique. Ces critiques ont été essentiellement de deux natures :

- certains ont critiqué la légitimité même du FMI dans le financement du développement, au motif que l'institution était à l'origine une institution monétaire dont l'objectif central était de prévenir et, le cas échéant, de résoudre les crises de balance des paiements. Cette critique s'accompagne en général d'une volonté de réserver l'intégralité du financement du développement à la Banque mondiale et aux banques multilatérales de développement ;
- d'autres ont contesté les résultats de l'activité du FMI en la matière, arguant que les programmes d'ajustement structurels recommandés par le FMI avaient des effets négatifs sur les populations les plus vulnérables. La critique porte ici plus sur la conditionnalité de l'aide et l'insuffisante prise en compte des aspects sociaux des programmes, dans un contexte de débat politique international intense sur la réduction de la dette des pays les plus pauvres.

Le Gouvernement français, s'il partage le souci d'optimiser l'aide fournie aux pays en développement, ne souscrit pas à ces critiques. Le rôle du FMI dans le financement du développement est central :

- Les pays en développement, et notamment les plus pauvres d'entre eux, ont besoin d'un cadre macro-économique stable pour assurer leur développement. Or, le FMI, via sa conditionnalité macro-économique, est la seule institution internationale à même de promouvoir un tel cadre en accord avec les pays concernés. Aucune stratégie durable et crédible de lutte contre la pauvreté ne peut s'inscrire hors d'un cadre macro-économique satisfaisant. La Banque mondiale ne peut assumer seule un tel rôle, même si elle assure de façon générale le leadership au plan international en matière de développement et de lutte contre la pauvreté, notamment par son attention aux réformes structurelles, à la mise en place de dispositifs de protection sociale adaptés et à la qualité de la dépense publique.

De plus, contrairement au modèle que plaident les avocats d'une spécialisation des institutions par pays (les pays pauvres à la Banque mondiale, les pays émergents au FMI) comme la Commission Meltzer, deux principes fondamentaux militent au contraire pour que le FMI joue un rôle auprès des pays pauvres (et réciproquement pour que la Banque mondiale joue un rôle dans les pays émergents, cf. infra) :

(i)universalité : le FMI doit, en vertu de ses Statuts, pouvoir aider tous ses membres sans exclusive ;

(ii)spécialisation : les institutions financières internationales doivent se spécialiser par métier, et selon leurs compétences propres : le FMI doit aider à maintenir et le cas échéant rétablir un cadre macro-économique stable, et pour cela agir via la surveillance ou la conditionnalité de ses prêts sur tous les aspects macro-économiques, structurels et institutionnels ayant un impact sur cette stabilité.

- Il est enfin évident que le FMI doit continuer de recommander aux pays sous programme, comme il le fait maintenant systématiquement, de mettre en place des " filets de sécurité en matière sociale " (" social safety nets ") pour protéger les populations les plus vulnérables des éventuels effets négatifs à court terme des ajustements économiques.

**Le Gouvernement français continuera donc de défendre le rôle central du FMI en matière de financement du développement, via la nouvelle FRPC et l'initiative PPTE. De façon plus générale, le Gouvernement œuvrera pour que le FMI soit au service de tous ses membres, notamment au travers de son soutien financier, et que ses interventions participent, aux côtés des Banques multilatérales de développement, à la lutte contre la pauvreté.**

### *1.3.3. La réforme des facilités du Fonds.*

Le débat va au-delà des pays les plus pauvres. De nombreuses voix se sont élevées à la suite de la crise asiatique pour appeler à réduire le rôle du FMI et limiter ses interventions financières. C'est notamment une des principales conclusions de la Commission Meltzer, qui a proposé à la fois de mieux cibler les interventions du FMI, en les limitant aux pays émergents, de les limiter en volume et de les rendre plus dissuasives car plus chères (cf. encadré ci-dessous).

La publication du rapport Meltzer a d'ailleurs donné au public l'impression que les institutions financières internationales (IFIs) n'auraient pas évolué depuis 1944 et qu'une

véritable révolution serait nécessaire pour les adapter au système financier mondialisé de cette fin de millénaire. La réalité est pourtant très différente. Les IFIs ont profondément évolué depuis leur création et sont en pleine réforme suite aux orientations données par le G7 depuis 1998.

En matière de soutien financier notamment, des réformes marquantes ont été réalisées ces quinze dernières années:

•**renforcement du rôle du Fonds dans la lutte contre la pauvreté**, depuis le milieu des années 80 (cf. supra et infra). Cette orientation a été clairement renforcée par la création de la FRPC et par l'accent sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, qui tirent tous deux les leçons de l'expérience acquise au cours des dernières années.

•**renforcement de la prévention et développement des outils de prévention et de règlement des crises systémiques** (FRS, LCC).

•**soutien accru aux pays de la " tranche intermédiaire "** (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas classés parmi les plus pauvres mais qui ont un début d'accès coûteux, limité et instable aux financements privés), via la facilité de crédit élargie (FCE).

Il n'existe pas de raison de changer fondamentalement le système de facilités actuel, même si certains ajustements sont souhaitables. En particulier, si le rôle du FMI doit évoluer vers plus de prévention, ce qui nécessite un outil adapté, il est irréaliste d'envisager l'instauration d'un véritable prêteur en dernier ressort international au sens " national " du terme comme le propose la Commission Meltzer. En effet, cette mesure : (i) engendrerait un grave problème d'aléa moral, car le FMI ne peut avoir le contrôle sur les pays membres qu'une banque centrale nationale a sur les banques, et qui constitue la contrepartie essentielle à l'assurance offerte par un soutien en liquidité illimité ; (ii) demanderait, pour être crédible, des fonds beaucoup plus importants que ceux actuellement disponibles ; (iii) serait contraire au principe de la conditionnalité (qui associe un programme de réformes à des prêts en devises moins onéreux que les conditions de marché), qui constitue une garantie indispensable sur l'efficacité à long terme de l'action de la communauté financière internationale.

- Le Gouvernement français considère toutefois que les facilités actuelles du FMI doivent évoluer pour améliorer la capacité d'intervention du Fonds. Mais il convient de garder à l'esprit que le FMI doit, en vertu du principe d'universalité, être toujours en mesure de prêter à toutes les catégories de pays (des pays les plus pauvres aux pays émergents) par des facilités adaptées. Le " champ " de ces facilités doit être conservé : en d'autres termes, le système fondé sur les cinq facilités de référence actuelles (FRPC, FCE, accord stand-by, LCC et FRS) doit être pérennisé. L'objectif est de rendre cohérent et incitatif ce système, dans le but d'accompagner progressivement les pays en développement vers l'obtention de financements privés stables et soutenables. Il serait notamment souhaitable, à titre d'exemple :
- de rendre la LCC réellement utilisable (elle ne l'a pas été jusqu'à présent, faute d'incitations suffisantes), notamment en abaissant son coût, afin qu'elle devienne l'instrument préventif de référence ;
- de " désinciter " les éventuels pays utilisant abusivement les ressources du Fonds en renchérissant, par exemple, le coût des concours financiers sur la durée.

La France a obtenu que les éventuels revenus additionnels provenant de cette réforme devront être utilisés au profit d'activités de développement, notamment en faveur des pays les plus pauvres : la réunion ministérielle de Fukuoka puis le Sommet G7/G8 ont confirmé ce point et le FMI devra faire des propositions sur ce sujet.

On peut enfin noter que la révision de ces facilités doit s'accompagner d'une mise à jour : plusieurs facilités secondaires obsolètes ont ainsi été supprimées au début de l'année (cf. Communiqué du CMFI du 16 avril).

### **Le rapport de la Commission Meltzer**

#### **Eléments de contexte :**

Les bouleversements économiques et financiers de cette fin de siècle ont remis au premier plan sur la scène internationale la question du rôle, de la légitimité et de l'efficacité des institutions financières internationales (IFIs), et au premier chef celles de leurs institutions centrales que sont le FMI et la Banque mondiale. Le débat a pris en 1999 une ampleur particulière pour plusieurs raisons distinctes :

*les crises financières récentes ont avivé les critiques traditionnelles*, notamment à l'égard du Fonds, en étai entre : (i) d'une part une critique " sociale ", reprochant à l'institution d'aggraver les difficultés dans les pays sous programme, d'imposer un modèle économique libéral unique et de s'ingérer exagérément dans la conduite des affaires de pays souverains ; (ii) et d'autre part une critique " libérale " opposée, reprochant au FMI d'intervenir financièrement là où ce n'est pas nécessaire, que ce soit vis à vis des pays pauvres mais aussi vis à vis des pays ayant déjà accès aux marchés, pour lesquels le secteur public doit restreindre voire cesser ses interventions ;

*des considérations objectives poussent naturellement le FMI à la réforme*. Les bouleversements qu'ont constitués la fin du système international de changes fixes de Bretton-Woods dans les années 70, et plus récemment l'explosion du commerce international et surtout des mouvements de capitaux rendent nécessaires une adaptation des outils des IFIs qui leur permette de continuer à remplir leurs missions ;

plusieurs pays, veulent profondément réformer l'Institution ;

le " partage du fardeau, " principe fondateur des IFIs, est de plus en plus difficile à soutenir pour les Etats-Unis, dont le niveau d'aide publique au développement reste, toutefois, en pourcentage du PIB le plus faible du G7.

Dans ce contexte, la Commission " bipartisane " Meltzer a été mise en place début 1999 par le Congrès pour analyser le rôle et les résultats des IFIs (principalement la Banque mondiale et le FMI) comme condition de sa difficile ratification de l'augmentation de la quote-part américaine. On retrouve notamment dans ce groupe Allan Meltzer (le président, professeur d'économie à la Carnegie Mellon University) et Jeffrey Sachs (professeur d'économie à l'Université de Harvard), universitaires traditionnellement critiques à l'égard du FMI. L'économiste F. Berøsten s'est démarqué immédiatement des

recommandations du groupe dès leur publication, de façon très critique.

### **Synthèse du contenu du rapport sur le FMI**

Le rapport accuse le FMI d'outrepasser son mandat originel conçu lors de la conférence de Bretton-Woods dans un système de changes fixes en faisant plus que fournir un soutien en devises à court terme pour corriger des déséquilibres de balances des paiements. Le FMI opère désormais selon le rapport comme gestionnaire de (toutes les) crises, comme prêteur à long terme pour les pays en développement et en transition, comme conseiller auprès de nombreux pays et enfin comme collecteur et diffuseur de données. Le rapport estime que le Fonds n'a pas suffisamment porté attention aux vulnérabilités financières ; que ses interventions sont trop chères, trop lentes et trop tardives ; que ses conseils sont " souvent incorrects " ; et que son comportement est en pratique trop intrusif.

Le FMI devrait donc voir sa responsabilité renforcée et lui-même devrait se limiter au rôle de gestionnaire de crises sur de nouvelles bases, sans aucun domaine de recouvrement avec la Banque mondiale (mais en accroissant le renforcement des systèmes financiers).

La proposition centrale stipule que le Fonds devrait constituer un quasi-prêteur en dernier ressort international à l'attention des économies émergentes, à l'aide de prêts à court terme incluant une surcharge financière (au-delà du plus " récent " taux de marché), et une collatéralisation sur les actifs du pays emprunteur. Ces prêts ne seraient accordés (sauf crise systémique) qu'à des pays satisfaisant des conditions préalables en matière financière. Ainsi la conditionnalité *ex post* traditionnelle jugée obsolète du Fonds n'aurait plus lieu d'être (puisqu'elle serait remplacée par une éligibilité *ex ante*).

Les pré-conditions seraient : (i) lutte contre la corruption et gestion du risque de liquidité, ouverture financière aux institutions étrangères ; (ii) transparence de la dette souveraine (et garantie) ; (iii) capitalisation et gestion du risque suffisantes des banques commerciales (avec période intérimaire pour atteindre ces objectifs). La Commission recommande par ailleurs que les pays émergents évitent les régimes monétaires " intermédiaires " (de type arrimage à une monnaie forte) et appelle à la systématisation des " solutions en coin " (caisse d'émission voire dollarisation versus flottement pur).

Tout soutien à moyen-long terme devrait être aboli au FMI. FRPC et FCE seraient donc éliminées. Les pays pouvant bénéficier du soutien du Fonds seraient caractérisés par un PIB par habitant de moins de 4000 \$ (avec un désengagement progressif à partir de 2500 \$). Autrement dit la catégorie éligible aux prêts du FMI serait très restreinte, car elle serait constituée de pays émergents ayant déjà assez largement accès aux marchés tout en restant sous ces seuils.

Le rapport propose également :

- de limiter la surveillance du Fonds (article IV) aux pays non-membres de l'OCDE.
- que le FMI annule intégralement (et directement) ses créances sur les pays HIPC.

- de ne pas envisager de nouvelle augmentation des quotes-parts à moyen terme.

#### Réactions au rapport

Si le rapport Meltzer pose effectivement de bonnes questions , les réponses qu'il donne sont pour la plupart schématiques.

En particulier les conclusions du rapport conduiraient en pratique, si elles étaient suivies, à abandonner toute mission de service public du FMI en oubliant les considérations politiques de solidarité et de coopération qui ont été à l'origine de sa création. Ceci se traduit notamment par des recommandations visant un fort durcissement des conditions des prêts, et surtout par une très forte restriction du champ des pays éligibles. La Commission propose également de radicalement transformer la conditionnalité du Fonds, qui passerait d'une conditionnalité traditionnelle " *ex post* " à dominante macroéconomique à une éligibilité " *ex ante* " exclusivement financière.

En conséquence, le Gouvernement français ne peut pas partager aux concepts ayant guidé la réflexion de la commission Meltzer, car ils sont en complète contradiction avec deux principes fondamentaux à l'origine du système de Bretton-Woods universalité et conditionnalité (cf. supra) :

Les réactions au rapport ont été très sceptiques dans l'ensemble, sur fond d'affrontement bipartisan aux Etats-Unis. La réaction initiale générale au rapport a été dans l'ensemble négative : plusieurs économistes de renom ont critiqué vivement le rapport (Richard Portes, Barry Eichengreen, Fred Bergsten) ; les réactions ont été du même ordre à la Banque mondiale et au FMI ; lors de l'audition de la Commission Meltzer en mars, l'affrontement a été vif entre Républicains et Démocrates, ces derniers ayant exprimé leur rejet complet du rapport.

Plus récemment, le Trésor américain a, le 8 juin dernier, opposé dans sa réponse officielle au Congrès une véritable fin de non-recevoir à ces recommandations, en rejetant les principaux principes sous-tendant le contenu des recommandations : spécialisation des institutions par pays, abandon de la conditionnalité macroéconomique traditionnelle, fort durcissement de la condition des prêts, " abandon " des pays pauvres, etc. Cette réponse est disponible sur le site Internet du Trésor américain ([www.do.treas.gov](http://www.do.treas.gov)).

#### 1.3.4. La prévention et la gestion des crises. L'implication du secteur privé.

La crise asiatique a relancé les débats sur la prévention des crises financières et sur l'amélioration de leur gestion lorsqu'elles adviennent.

- **Le Gouvernement français a fortement milité au sein du G7 et du FMI pour que la prévention et la gestion des crises soient remises au cœur des missions du Fonds. Partant du principe qu'une responsabilisation des acteurs privés vis à vis de leurs décisions d'investissements *ex ante* était indispensable pour optimiser en amont l'allocation de l'épargne internationale, et que la participation financière *ex post* du secteur privé en cas de crise était indispensable pour que l'intégralité de l'effort d'ajustement économique ne porte pas sur les pays débiteurs et leurs**

**populations, le Gouvernement français a fait de ce dossier depuis 1998 une de ses priorités au plan international.**

Plusieurs difficultés se sont en effet posées à la communauté internationale de ce point de vue :

- **Prévention des crises :**

La communauté financière internationale est plutôt bien armée politiquement et institutionnellement pour gérer les crises, grâce à un dispositif axé autour du G7 et du FMI. Même si ce dispositif a montré des failles, dont diverses initiatives mentionnées dans ce rapport visent à limiter la portée, il a permis de soutenir des pays comme la Corée fin 1997 et le Brésil début 1999 à des moments critiques pour la stabilité financière internationale. En revanche il est apparu clairement que la prévention des crises était insuffisante. Toute intervention du FMI était perçue comme synonyme de crise (le FMI n'intervient en effet financièrement qu'une fois la crise déclenchée, et il ne dispose que de peu de moyens pour inciter en amont aux politiques économiques et financières prudentes). Un premier travail consistait donc à renforcer les structures de prévention des crises, notamment grâce :

(i) au renforcement de la surveillance du Fonds ;

(ii) à la mise en place d'un " noyau " minimal de règles économiques et financières applicables par tous les Etats membres (transparence et qualité des politiques économiques, règles de gestion de la dette publique, mise en œuvre des codes et normes de référence en matière financière, etc. : cf. infra) ;

(iii) la mise en place *ex ante* d'instruments de marchés susceptibles de limiter l'ampleur des crises : par exemple l'introduction de clauses d'action collectives dans les contrats obligataires internationaux, qui permettent d'éviter qu'en cas de nécessaire restructuration de dette extérieure d'un pays donné, une minorité de créanciers soit en mesure d'empêcher la négociation de nouveaux termes ;

(iv) l'adaptation du soutien financier du FMI afin d'encourager et de signaler aux marchés les comportements économiques et financiers sains (LCC) ;

(v) un dialogue plus approfondi entre les pays émergents et les principaux acteurs privés sur les marchés financiers internationaux (le nouveau Directeur général du Fonds, H. Köhler, vient d'annoncer au mois de mai la prochaine création d'une structure permanente de dialogue).

**La mise en place début 1999 puis la révision, actuellement en cours, de la nouvelle facilité de prévention (LCC) participent de cette préoccupation.** C'est la première fois qu'un instrument financier du FMI est explicitement instauré pour " récompenser " les bonnes politiques économiques et financières sur la base de critères d'éligibilité connus *ex ante*. Le Gouvernement français a toujours fortement soutenu le principe de cette facilité aux côtés des Etats-Unis, et a contribué largement au débat actuel sur sa révision. Parmi les mesures qui devraient prochainement être agréées par le Conseil d'administration figure notamment la diminution du taux de charge de la LCC, dans le but de la rendre plus attractive pour les pays émergents.

- **Gestion et résolution des crises :**

Il est apparu également que l'explosion des flux de capitaux privés vers les pays émergents avait changé la donne en matière de financement du développement. Les opportunités offertes aux pays émergents, incontestables sur le fond, s'accompagnent en effet de risques aigus en cas de retournement de sentiment des marchés vis à vis des pays débiteurs. Les crises au Mexique, en Asie, puis en Russie et en Amérique latine ont de surcroît montré que la matérialisation de ces risques, et les effets dramatiques induits sur les pays touchés et leurs populations, se doublaient d'une difficulté supplémentaire : l'apparition à l'échelle internationale du phénomène d'aléa moral.

On a pu ainsi constater que les interventions du FMI dans les pays en difficulté ont servi les intérêts de créanciers privés, notamment ceux ayant investi à court terme, au détriment des intérêts économiques à long terme des pays concernés, et plus généralement du système monétaire et financier international dans son ensemble. C'est la réalisation de l'adage " privatisation des profits, socialisation des pertes ".

Ce problème d'équité va d'ailleurs bien au-delà du simple triangle IFIs, créanciers bilatéraux (publics et privés) et pays émergents : au sein même de ces différentes catégories de créanciers, certains se sont retrouvés *de facto* renforcés grâce à un privilège de fait dont bénéficiaient leurs créances. Il est en effet plus " facile " de restructurer des lignes interbancaires que des titres euro-obligataires, ce qui a souvent amené au début des années 1990 à renoncer à faire participer les créanciers euro-obligataires aux efforts de désendettement extérieur des pays en difficulté.

- **Le Gouvernement français, au nom de l'efficacité et de l'équité économiques, qui sont des objectifs se renforçant mutuellement, a toujours défendu une logique visant à ce que tous les acteurs financiers internationaux prennent leurs responsabilités en cas de crise :** ceci signifie donc que :

(i) les IFIs ne sauraient venir au secours d'investisseurs internationaux imprudents en les renflouant par l'intermédiaire de leurs prêts aux pays débiteurs ;

(ii) tous les créanciers, hormis les créanciers privilégiés (i.e. les prêteurs multilatéraux), doivent être traités de façon équitable. Ce doit être le cas notamment entre créanciers bilatéraux privés et publics, en vertu du principe de comparabilité de traitement du Club de Paris ;

(iii) au sein du secteur privé, tous les acteurs doivent également être traités de façon équitable, nul privilège de nature technique ne devant s'opposer à la mise en œuvre de ce principe.

- **La mise en œuvre d'un cadre *ex ante* clair de principes pour la résolution des crises**, avec un volet relatif à l'implication du secteur privé, a donc rapidement été considérée par la France, et au-delà par l'Europe, comme une priorité. Un premier cadre d'action avait été approuvé à l'occasion du Sommet de G7 de Cologne en juin 1999. Les 15 et 16 avril derniers, le G7 et le CMFI ont décliné plus en détail les principes et instruments issus de ce cadre (cf. communiqués en annexe) :

– le FMI doit désormais, pour toutes ses interventions financières, et au vu de la situation de la balance des paiements et des échéances de remboursement à moyen terme du pays concerné, préciser les hypothèses prises s’agissant des financements privés. Autrement dit, le FMI doit déterminer un équilibre entre la contribution des institutions financières internationales, des créanciers publics bilatéraux (notamment ceux du Club de Paris) et des créanciers privés pour chaque programme.

– il doit également rappeler les règles essentielles devant guider les éventuelles restructurations de dette nécessaires (au premier chef la comparabilité de traitement de tous les créanciers) pour assurer cette soutenabilité extérieure à moyen terme.

– il doit enfin afficher clairement *ex ante* quelles seraient les conséquences d’une éventuelle contribution insuffisante du secteur privé au regard des hypothèses prises dans le programme.

**Le Gouvernement français s’assurera, en étroite concertation avec ses partenaires européens, que cette stratégie sera bien appliquée dans le cadre de tous les programmes du FMI lors de l’exercice 2000-2001, et au-delà. Lors de la réunion des Ministres des Finances à Fukuoka en juillet 2000, les Ministres ont réaffirmé dans leur rapport aux Chefs d’Etat et de Gouvernement leur détermination d’une mise en œuvre pleine et entière du cadre d’action dans les programmes du FMI et ont demandé qu’un bilan soit réalisé par le Comité monétaire et financier qui se tiendra à Prague le 24 septembre.**

#### **Implication du secteur privé- Exemple de la comparabilité du traitement du Club de Paris**

⇒ **le principe** de comparabilité de traitement du Club de Paris est un instrument permettant l’implication des créanciers privées dans les restructurations de dette :

- C’est un principe essentiel du fonctionnement du Club de Paris. Inscrit dans chaque accord, il engage le pays débiteur signataire à ne pas accorder à un autre créancier qu’il soit public (Etat non membre du Club de Paris) ou privé (banques, porteurs obligataires) de meilleurs termes de remboursements que ceux négociés avec les Etats participant à l’accord du Club de Paris.
- Ce principe a pour objectif d’éviter que les marges de manœuvre dégagées par les traitements de dette négociés par les créanciers du Club de Paris ne servent in fine à rembourser d’autres créanciers.
- L’application de la clause de comparabilité de traitement est bien acceptée des créanciers bancaires, qui s’organisent au sein du Club de Londres pour la mettre en œuvre.
- Les pays émergents ayant de plus en plus recours aux financements de marché, le principe de comparabilité de traitement trouve aujourd’hui à s’appliquer aux créances obligataires. L’accord signé en janvier 1999 entre les créanciers du Club de Paris et le Pakistan prévoyait ainsi que les autorités pakistanaises s’engageraient à rechercher un rééchelonnement de leur dette obligataire en des termes comparables à ceux accordés par le Club de Paris. Ce rééchelonnement a pris la forme d’une offre d’échange lancée en octobre 1999 et dont le taux de succès a été supérieur à 95 %.

- De la même manière, dans la perspective d'une demande de rééchelonnement au Club de Paris, l'Ukraine a également lancé une offre d'échange sur la dette obligataire au début de l'année 2000. Le taux de succès a été proche de 100 %, alors que la très forte dispersion des porteurs pouvait craindre des difficultés techniques.
- L'implication du secteur privé est désormais un sujet à part entière pour chaque négociation avec un pays émergent ayant eu un accès au marché.

### 1.3.5. La régulation financière internationale.

La régulation financière internationale a considérablement avancé depuis la création en février 1999 du Forum de stabilité financière (FSF), présidé par le Directeur général de la Banque des règlements internationaux (BRI), Andrew Crockett.

#### **Le Forum de stabilité financière**

##### **Le FSF - historique.**

**Le FSF a été créé en février 1999 par le G7** à la suite du rapport " Tietmeyer ", commandé à l'initiative du G7 en octobre 1998. L'objectif était de mieux identifier et traiter les vulnérabilités financières internationales les plus importantes, à la suite des différentes crises et des répercussions du défaut russe et de l'affaire LTCM en 1998. Pour ce faire, le Forum devait constituer une enceinte légère composée d'experts de haut niveau capables d'identifier les lacunes de la régulation financière internationale et de renforcer la coordination entre organisations internationales, en favorisant le recoupement de la surveillance macroéconomique, à la charge des institutions financières internationales (IFIs), et microfinancière, à la charge des régulateurs.

Le Forum, composé à l'origine de représentants nationaux de chaque pays du G7, de représentants des IFIs et des organisations financières internationales " normatives " (telles que l'OCDE, le Comité de Bâle, l'OICV et l'AICA) se réunit deux fois par an. Il s'est réuni une première fois à Washington à la mi-avril 1999. L'exercice fut alors de délimiter précisément le mandat du Forum et de lancer les premiers travaux techniques. Trois groupes de travail furent donc lancés sur les sujets apparaissant comme les plus sensibles, à l'initiative notamment de la France : les mouvements de capitaux à court terme, les fonds d'investissement à fort levier financier (" Highly leveraged institutions " ou HLIs).

Le Forum s'est ensuite réuni une deuxième fois en session plénière à Paris le 15 septembre 1999. Deux décisions principales y ont été actées ou mises en œuvre : le Forum a été élargi à d'autres représentants, à savoir ceux des Pays-Bas, de Hong-Kong, de Singapour et de l'Australie en tant que " places financières importantes ", et de nouvelles activités ont été lancées, avec notamment un groupe de travail sur la mise en œuvre des normes et codes internationaux en matière financière.

### **Résultats des groupes de travail du FSF.**

La troisième réunion du FSF a eu lieu les 25 et 26 mars dernier à Singapour. Conformément aux attentes françaises, les avancées ont été importantes sur les HLIIs et les centres offshore. Les trois rapports des groupes de travail ont été publiés le 5 avril. Les résumés avaient déjà été publiés en même temps qu'un communiqué lors de la conférence de presse qui a conclu la réunion de Singapour le 26 mars.

### **Institutions à fort levier financier (HLIIs).**

Le rapport recommande un ensemble de pistes pour renforcer la régulation des " HLIIs ". Certaines étaient déjà largement consensuelles (contrôle renforcé des institutions créancières, amélioration de l'information agrégée sur les marchés financiers, discipline de marché renforcée) mais certaines mesures peuvent être considérées comme des avancées majeures.

L'assujettissement direct des HLIIs à des obligations de transparence, via une réglementation qui leur impose, à partir d'un certain seuil (1 Md USD), de publier régulièrement des données sur leur situation financière. Tous les pays concernés, y compris les centres offshore, doivent adapter leur réglementation en ce sens. La France plaide depuis longtemps pour une telle mesure, parce que la transparence de tous les acteurs est nécessaire au bon fonctionnement des marchés et à la prévention des crises systémiques. Il s'agit d'un progrès important, puisqu'il obligera les pays du G7, et au-delà, à définir juridiquement ces " fonds spéculatifs " et à franchir le pas d'une réglementation spécifique les concernant. La question centrale est maintenant celle de la mise en œuvre : il faut en effet s'assurer que les recommandations seront effectivement appliquées dans les pays concernés, et qu'un suivi régulier sera entrepris à cette fin.

Par ailleurs, la question de la mise en œuvre d'une éventuelle réglementation directe demeure sur la table en cas d'insuffisante mise en œuvre par les HLIIs, leurs créanciers et leurs pays d'accueil des recommandations du groupe. A ce titre, un examen des progrès obtenus sera effectué aux printemps 2001 et 2002.

### **Centres offshore**

Les recommandations du FSF sur les centres offshore sont également très encourageantes. L'orientation générale visant à identifier les territoires et juridictions défaillants d'un point de vue prudentiel, et à leur imposer des incitations/sanctions afin de les contraindre à " revenir dans le droit chemin ", est validée. Ceci se traduit dans la pratique par :

- le lancement d'une évaluation par le FMI (en cours), en étroite concertation avec le FSF, des centres offshore problématiques et des moyens de les inciter à appliquer les standards internationaux ;
- une avancée importante contre les sociétés-écrans, le FSF recommandant que les actionnaires et les bénéficiaires d'une quelconque entité juridique (comme les trusts) soient désormais identifiés par les autorités de régulation ;
- surtout. la finalisation et la publication de la liste des centres qui posent des difficultés

en matière prudentielle selon les superviseurs des pays émergents et industrialisés, qui ont été sondés. Cette publication est intervenue fin mai après un travail complémentaire d'un groupe de régulateurs ad hoc.

La liste des différents centres, classés en trois catégories, est la suivante :

**Liste des pays identifiés comme posant des problèmes prudentiels par le Forum de stabilité financière**

*Catégorie I : centres offshore peu problématiques*

Hong-Kong, Luxembourg, Singapour, Suisse, et, d'une qualité prudentielle un peu inférieure, Dublin (Irlande), Guernesey, Ile de Man et Jersey.

*Catégorie II : centres offshore problématiques*

Andorre, Bahrein, la Barbade, Bermudes, Gibraltar, Labuan (Malaisie), Macao, Malte et Monaco.

*Catégorie III : centres offshore très problématiques*

Anguilla, Antigua et Barbuda, Aruba, Belize, Iles vierges britanniques, Iles Caimans, Iles Cook, Costa Rica, Chypre, Liban, Liechtenstein, Iles Marshall, Maurice, Nauru, Antilles néerlandaises, Niue, Panama, St. Kitts et Nevis, Ste. Lucie, St. Vincent et Grenadines, Samoa, Seychelles, Bahamas, Turks et Caicos, Vanuatu.

Le FSF a également émis des recommandations sur la régulation des mouvements de capitaux à court terme. Il a également élaboré un rapport sur la mise en œuvre des codes et normes dont l'application est nécessaire au bon fonctionnement du système financier international (groupe " Sheng ", cf. infra) Il a notamment élaboré la liste des 12 standards prioritaires de ce point de vue (parmi lesquels figurent bien sûr les standards " traditionnels " comme les principes de Bâle pour le contrôle bancaire, mais aussi d'autres plus novateurs, conformément au souhait de la France, comme les 40 recommandations du Groupe d'action financière internationale (GAFI) contre le blanchiment.

**Travaux en cours**

Actuellement le FSF travaille pour l'essentiel à la promotion de la mise en œuvre de ses recommandations auprès des institutions internationales et des autorités nationales compétentes. Il travaille également de façon plus technique sur :

- les conséquences pour la stabilité financière de l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), et notamment d'Internet ;
- les règles en matière de garantie de dépôt ;
- les suites du rapport sur la mise en œuvre des codes et normes (groupe Sheng), un groupe de travail ayant été chargé d'identifier et d'évaluer les incitations publiques et

privées (" de marché ") à leur mise en œuvre.

La prochaine réunion du FSF aura lieu les 7 et 8 septembre 2000 à Bâle.

- **Les recommandations du FSF ont été appuyées par le G7 le 15 avril dernier et à Fukuoka le 8 juillet notamment sur les " hedge funds " (menace de la régulation directe) et les centres offshore (appel au FMI à considérer en priorité les centres listés par le FSF). La France, qui est à la pointe des initiatives sur la régulation financière internationale, soutient tout particulièrement le FSF, dont l'action a été déterminante pour progresser notamment sur la question des " hedge funds " et des centres offshore. Elle continuera d'œuvrer au sein du FMI pour que les recommandations du FSF soient pleinement et fidèlement mises en œuvre.** Notre administrateur au FMI fera notamment valoir :
  - qu'une évaluation rigoureuse des centres posant des problèmes en termes prudentiels, et donc constituant une menace pour la communauté financière internationale, devra être menée. Cette identification devra être assortie de propositions de contre-mesures visant à inciter ces centres à mettre en œuvre les standards financiers internationalement reconnus, si nécessaire par des mesures coercitives de type sanction financière ;
  - que le principe de la transparence doit être universellement appliqué à toutes les institutions financières privées, quelles qu'elles soient. Ce principe devra être mis en œuvre au niveau des réglementations des Etats-Membres lorsque nécessaire, et faire l'objet d'un suivi attentif : en cas d'insuffisance des mesures de transparence seules, la réglementation directe du levier financier devra être étudiée plus avant.

#### *1.3.6. Le renforcement de la surveillance et le rôle des standards financiers internationaux.*

**La surveillance joue un rôle central pour la prévention des crises. C'est un outil important pour le FMI qui lui permet, en exerçant une " pression par les pairs ", d'inciter ses membres aux politiques économiques et financières saines.**

**Les crises récentes ont cependant démontré que la surveillance telle que pratiquée dans les années 80 était insuffisamment incitative. La communauté financière internationale, sous l'impulsion du G7, a donc décidé de définir un " corpus " universel de règles économiques et financières internationales** considérées comme nécessaires à la fois pour les Etats membres eux-mêmes mais aussi pour le système dans son ensemble. Les travaux dans ce domaine se sont multipliés dans un grand nombre d'enceintes.

•Le FMI a lui-même renforcé ses activités normatives en développant un certain nombre de règles (Code et manuel sur la transparence budgétaire ; code sur la transparence des politiques monétaire et financière, Norme spéciale de diffusion des données / NSDD).

•Dans le même temps, des normes sont développées par d'autres institutions et fora internationaux (Banque Mondiale, OCDE, GAFI, etc.), par des organisations internationales de contrôleurs (Organisation internationale des commissions de valeurs / OICV, Agence internationale des contrôleurs d'assurances / AICA, Comité de Bâle, etc.) ainsi que par des

organisations composées d'institutions privées telles que l'IASC (International accounting standards committee).

• Par ailleurs, le Forum de Stabilité financière (FSF), a lui-même constitué un groupe de travail (le groupe Sheng) dont l'objectif était d'évaluer les stratégies destinées à renforcer la mise en œuvre des normes internationales en matière financière. Le groupe Sheng a notamment proposé de concentrer l'effort sur 12 normes prioritaires : trois dans le domaine macroéconomique qui relèvent de la responsabilité du FMI (transparence monétaire et financière, transparence budgétaire, diffusion de données) ; six dans le domaine des " infrastructures institutionnelles et de marché " (en fait les normes structurelles non financières : faillites, gouvernement d'entreprise, comptabilité, audit, paiements et règlements, lutte contre le blanchiment - " market integrity ") ; enfin trois en matière de contrôle financier (banques, assurances et titres). Cette liste intègre les 40 recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent (GAFI), sous le vocable " market integrity ".

Pour renforcer la mise en œuvre des normes, le groupe Sheng a également proposé trois voies :

(i) l'appropriation des normes en incitant les pays concernés à se rendre compte qu'il est dans leur intérêt à moyen terme d'adhérer aux normes internationales ;

(ii) les incitations publiques et privées ;

(iii) la mobilisation de ressources supplémentaires.

Le FSF s'efforce par ailleurs de jouer un rôle dans la diffusion des normes en diffusant sur son site Internet un Compendium listant les 12 normes prioritaires ainsi que 43 normes secondaires.

- Pour optimiser ces travaux et assurer leur mise en œuvre effective, il est indispensable d'établir une collaboration étroite entre les différents organismes impliqués. **A cette fin, le FMI en collaboration avec la Banque Mondiale, a développé notamment deux outils qui font actuellement l'objet d'expériences-pilotes : les rapports sur l'observation des normes et codes, communément désignés sous leur sigle en anglais " ROSC " (Reports on the observance of standards and codes) et les Programmes d'évaluation du secteur financier, désignés sous le sigle " FSAP " (Financial Sector Assessment Program) dont l'objectif est de déceler les éventuelles vulnérabilités d'un système financier. La France a décidé de participer en 2000 à l'expérience-pilote sur les ROSC (Cf. encadré ci-dessous).**

### Codes et normes internationaux

#### Point sur les codes et normes.

Les débats sur le renforcement de l'architecture financière internationale ont mis en évidence le besoin de développer et de mettre en œuvre des normes et codes de bonnes pratiques dans le domaine financier.

## **Point sur les exercices d'évaluation du FMI**

### *1 - Les ROSCs*

Afin de promouvoir et contrôler la mise en œuvre effective des codes et normes développés dans le domaine financier par le FMI ou d'autres organisations internationales, le FMI encourage les Etats membres à participer à une expérience-pilote visant à élaborer et publier des rapports sur le respect des normes et codes (Report on Observance of Standards and Codes - ROSC). Deux groupes de pays, comprenant entre autres le Royaume-Uni et l'Australie, ont déjà participé à cette expérience, soit sur la base d'une mission de consultation du FMI dans l'esprit de l'article IV (pour la plupart des pays), soit sur la base d'une auto-évaluation (Australie). La France participe à cet exercice avec la troisième série de pays (exercice actuellement en cours d'achèvement). Le FMI encourage une approche modulaire, en se concentrant dans un premier temps sur les domaines qui constituent le cœur de ses activités (diffusion des données, transparence budgétaire, monétaire, financière et supervision bancaire). Les domaines non prioritaires (règles comptables, d'audit, de régime des faillites, de gestion d'entreprise, de réglementation des titres et des assurances) peuvent faire l'objet de modules supplémentaires.

### *2 - Les " Financial Sector Assessment Programs " (FSAPs) et les " Financial Sector Stability Assessments " (FSSAs).*

Le Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP) a été lancé à titre expérimental en mai 1999, conjointement par la Banque Mondiale et le Fonds, afin de répondre aux appels de la communauté internationale en faveur d'une coopération internationale plus intense pour réduire la probabilité et/ou la sévérité des crises du secteur financier et la contagion entre pays. Il consiste en une évaluation très complète des systèmes financiers d'un pays qui vise notamment à : (i) identifier les vulnérabilités et les risques ; (ii) constater les besoins d'assistance technique et de développement du secteur ; (iii) évaluer le respect et la mise en œuvre des normes, codes et bonnes pratiques internationaux ; (iv) aider à concevoir les politiques appropriées pour remédier aux faiblesses constatées. Des missions composées d'experts du FMI, de la Banque mondiale et des organismes de supervision nationaux sont chargées de mener à bien cet exercice en étroite collaboration avec les autorités des pays concernés. Une attention particulière est portée au respect de la confidentialité des informations échangées, compte tenu des risques de marché liés à cet exercice. Des FSSAs, découlant des FSAPs, sont présentés au Conseil d'administration du Fonds, dans le cadre des discussions Article IV. Ils se concentrent davantage sur les questions qui présentent un intérêt pour l'activité de surveillance du Fonds. Douze pays se sont portés volontaires à un FSAP pendant la période pilote initiale d'un an. Il a été recherché, dans la mesure du possible, de disposer d'un échantillon assez représentatif de la complexité des systèmes financiers des pays membres ainsi que des différentes régions du monde. Des pays développés et des pays en développement participent à cette expérience-pilote.

Lors de la revue de l'expérience le 31 mars 2000, il a été décidé de poursuivre ces évaluations dans 24 pays en 2000.

- La France milite pour qu'un suivi de la mise en œuvre des codes et normes se fasse progressivement dans le cadre des consultations Article IV et devienne partie intégrante des activités de surveillance du Fonds. En outre, elle œuvre pour que le CMFI joue un rôle central en donnant les grandes orientations politiques. **En avril dernier, le CMFI s'est notamment félicité du travail accompli par le FMI, en collaboration avec la Banque Mondiale et les autres organismes, pour promouvoir l'adoption des normes et codes. Il a invité le FMI à cibler encore plus son attention sur les vulnérabilités financières, en encourageant la réalisation de FSAPs.**

## LA FRANCE ET LE RESPECT DES NORMES

### *1) L'adhésion de la France à la NSDD*

La norme spéciale de diffusion des données (NSDD), mise en place par le FMI en avril 1996, a pour objectif l'amélioration de la fréquence et du détail de diffusion des données des Etats-membres. Elle s'inscrit dans la politique de promotion de la transparence des politiques publiques nationales en matière monétaire, budgétaire, économique et financière. La NSDD est désormais une norme de référence internationale. Le G7 s'appuie sur elle pour promouvoir, notamment auprès des pays émergents, des progrès réels en matière de transparence des politiques publiques. La France a adhéré à la NSDD.

La norme comprend des indicateurs relatifs :

au secteur réel (comptes nationaux, indice de production industrielle, enquêtes de conjonctures, statistiques d'emploi, de chômage et de salaires, prix à la consommation et prix de vente industriels),

au secteur budgétaire (comptes des administrations publiques, opérations du gouvernement central, dette de l'Etat),

au secteur financier (comptes analytiques du secteur bancaire, comptes analytiques de la Banque centrale, taux d'intérêt, indices des cours boursiers),

au secteur externe (balance des paiements, réserves internationales, commerce extérieur, position extérieure, taux de change),

à la population.

A ce jour, trois indicateurs français ne sont pas en conformité formelle avec cette norme. Mais, en raison des efforts de réduction des délais et d'amélioration de la périodicité de publication des données, sans altération de la qualité des statistiques, la France devrait prochainement rejoindre la courte liste des pays en conformité formelle avec la NSDD (i.e. ne présentant au plus que deux indicateurs non-conformes).

### *2) La participation de la France à l'expérience-pilote sur les ROSC*

La France a décidé de participer au printemps 2000 à l'expérience-pilote sur les ROSC, rejoignant ainsi deux groupes de pays, dont le Royaume Uni et l'Australie, qui ont déjà participé à cette expérience. soit sur la base d'une mission de consultation du FMI dans

l'esprit de l'article IV (pour la plupart des pays), soit sur la base d'une auto-évaluation (Australie).

Conformément à l'approche modulaire retenue pour cet exercice, la France a entrepris la rédaction de modules dans les cinq domaines prioritaires, en auto-évaluant la conformité de ses pratiques avec les normes internationales de référence (NSDD, codes de transparence budgétaire et financière, principes directeurs de Bâle, principes établis par l'AICA dans le domaine du contrôle des assurances). Elle ajoutera par ailleurs, un module sur la mise en œuvre des 40 recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent (GAFI), afin de promouvoir ces normes qu'elle a largement contribué à élaborer. La France n'a pas prévu d'établir un module sur la transparence monétaire dans la mesure où celle-ci relève désormais pour l'essentiel de la Banque centrale européenne.

La France a transmis ses premiers modules au FMI en mai, les deux derniers (évaluation du respect des principes GAFI et AICA) devant normalement être transmis dans le courant de l'été. Sur la base de ces documents et, le cas échéant de questions complémentaires aux autorités françaises, le FMI procèdera à sa propre évaluation. Les modules d'auto-évaluation de la France ainsi que la propre analyse du FMI sur l'observation par la France des normes et codes internationaux ont vocation à être publiés tant sur le site Internet du FMI que sur le site du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. La France entend ainsi contribuer à une meilleure information des acteurs sur les marchés financiers.

**Le Gouvernement français soutient la volonté affichée par ces organisations (FMI, Banque mondiale, Comité de Bâle, FSF, GAFI...), notamment sous l'impulsion du G7, de définir un corpus minimal de règles intangibles pour favoriser la bonne marche des économies nationales et, plus largement, la stabilité du système monétaire et financier international. Les 12 standards définis par le FSF constituent la base naturelle d'un tel corpus. Le gouvernement français se réjouit en particulier de ce que la notion d'intégrité des marchés financiers ait été retenue parmi ces standards prioritaires.**

La France, qui achèvera un ROSC cette année, considère que l'intensification de tels exercices est nécessaire pour inciter les pays à mener des politiques économiques et financières saines pour l'amélioration de l'information des marchés financiers et contribuer ainsi à une meilleure allocation de l'épargne internationale. A ce titre, le Gouvernement français considère comme justifiée la publication de ces rapports.

Les exercices FSAPs poursuivent un objectif différent, et visent à détecter des failles dans les systèmes financiers. Les données issues de tels exercices peuvent donc être particulièrement sensibles. Il est déjà prévu que certaines informations (notamment les informations sur les institutions individuelles) puissent être gardées strictement confidentielles dans le cadre des documents publiés par le FMI. Il faut que cette méthodologie soit aussi appliquée dans le cadre des FSAPs. Bien sûr, la publication de tels documents est, à l'instar des rapports " Article IV ", soumise à un certaines conditions additionnelles à déterminer par le Conseil d'administration, et ne peut avoir lieu que sur la base du volontariat. Par ailleurs, la généralisation des FSAPs doit prendre en compte deux nécessités :

(i) la nécessité de faire porter l'effort d'analyse en premier lieu sur les pays émergents " à risques " ;

(ii) le besoin pour le FMI de renforcer ses capacités en matière financière, en termes de ressources humaines notamment.

**De façon générale, le Gouvernement français considère qu'il est prioritaire que les pays en développement s'approprient ces codes et normes issus d'organisations dont ils ne sont pas toujours membres. Ceci nécessite dialogue, et parfois assistance technique voire financière.**

### *1.3.7. Le renforcement de la gouvernance.*

Le thème de la " gouvernance " recouvre un ensemble de problèmes différenciés. On y retrouve pour ce qui concerne le FMI :

- le renforcement du contrôle de l'utilisation des ressources prêtées, pour en assurer l'efficacité (et aussi éviter les utilisations frauduleuses) et le renforcement parallèle des sanctions contre les manquements des Etats-membres, notamment en termes de diffusion de données (" misreporting ").
- la lutte contre la corruption (tant dans les pays récipiendaires de l'aide qu'au sein des IFIs elles-mêmes), et la lutte contre la délinquance financière.

#### **Contrôle de l'utilisation des ressources du FMI et sanctions en cas de diffusion d'informations falsifiées :**

Les affaires russe (Fimaco), ukrainienne et indonésienne récentes ont amené le G7 à proposer un renforcement du contrôle de l'utilisation des ressources financières du FMI.

Techniquement, il est presque impossible de mener ce contrôle de destination des crédits car, contrairement à des prêts-projets de la Banque mondiale parfaitement identifiables, ces financements sont fongibles dans les réserves en devises des banques centrales. Il est donc difficile d'en tracer complètement l'utilisation. Toutefois, le G7 a reconnu que le " maillon faible ", pouvant ouvrir la voie à des détournements des crédits de leur but initial, le situait le plus souvent au niveau des banques centrales.

La première réaction du G7, dès qu'il a eu connaissance des agissements frauduleux en Russie par exemple, fut de sécuriser les versements multilatéraux du Fonds à venir en les plaçant désormais sur le compte en DTS de ce pays au FMI, et non en devises sur le compte de la Banque centrale. Après réflexion, la communauté financière internationale a décidé début 2000 de se doter d'un arsenal de réponses proportionnées et exhaustives dans ce type de circonstances (cf. Communiqué du CMFI du 16 avril 2000) :

- 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 se donne le droit de demander un audit plus poussé et exhaustif ;
- développement en parallèle par le FMI d'un code de bonne gestion des réserves de change ;

- allongement au-delà de deux ans de la période de prescription en cas d'utilisation frauduleuse des ressources ;
- publication d'un communiqué sur l'état des " dérives " observées ;
- obligation de remboursement anticipé de tranches ;
- au-delà, application de sanctions telles que prévues dans les Statuts (interdiction d'accès aux ressources, suppression du droit de vote, etc.).

Ce débat est évidemment étroitement corrélé à celui de la diffusion de fausses informations. Dans la plupart des cas, les utilisations détournées de fonds ou la diffusion d'informations falsifiées ne visaient pas à couvrir des détournements à des fins privées. Elles reflétaient la transmission au FMI de données exagérément optimistes sur la situation économique et financière du pays sous programme, avec des conséquences potentielles sur les modalités et le montant du soutien financier du Fonds. Ceci avait pour objectif de placer artificiellement ces données en ligne avec les objectifs intermédiaires du programme afin de faire bénéficier ledit pays du versement des tranches conditionnelles ; c'est le cas typiquement de la Russie et de l'Ukraine qui ont, par un jeu d'écritures comptables (respectivement via des filiales de banques commerciales sises à Jersey et Chypre), artificiellement gonflé le montant de leurs réserves de change.

La réponse de la communauté internationale face à ce type de comportement, rare mais très dommageable pour la crédibilité du FMI et inacceptable pour la relation entre le FMI et ses Etats-membres, doit être ferme et proportionnée. Le Gouvernement a, au sein du G7 et du CMFI, largement soutenu la nouvelle stratégie de renforcement du contrôle des ressources et des sanctions en cas de " dérives ". Il continuera de le faire à l'occasion de la révision de cette stratégie qui aura lieu les mois prochains au Conseil d'administration.

#### **Lutte contre la corruption et la délinquance financière :**

Le Fonds, à l'instar de la Banque mondiale, intègre progressivement dans la conditionnalité de ses programmes un volet relatif à la lutte contre la corruption, de manière de plus en plus explicite. Le Gouvernement français considère que cette évolution est toutefois trop lente. Il faut en effet intégrer le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la délinquance financière plus avant dans les missions de surveillance et de soutien financier des IFIs.

L'objectif est d'intégrer pleinement à terme l'objectif général de lutte contre la délinquance financière et la corruption dans les préoccupations de base des grandes organisations internationales, notamment au FMI, dans les rapports associés aux exercices de surveillance " article IV " et aux programmes. Deux exemples :

- les 40 recommandations du GAFI sont aujourd'hui la norme de référence internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent : il s'agit donc d'obtenir que tout pays ayant une place financière significative et ouverte sur l'extérieur fasse l'objet d'une attention particulière du FMI dans le domaine de la lutte contre la blanchiment. La récente publication de l'évaluation par le GAFI des pratiques de 29 pays et territoires et d'une liste noire de 15 juridictions non-coopératives fournit les bases d'une action encore plus résolue de la communauté financière internationale. Un suivi des progrès accomplis par ces pays va être mis en place. Il sera accompagné, le cas échéant, de mesures de sanction et de protection

contre ceux qui refuseraient de modifier leurs règles et pratiques dommageables et refuseraient de mettre en œuvre des dispositifs efficaces de lutte contre le blanchiment des capitaux.

- sur la corruption, il est nécessaire d'avancer plus avant sur le dossier des dépenses dites improductives en portant tout particulièrement l'effort sur la transparence des dépenses militaires pour les pays bénéficiant de ressources concessionnelles (i.e. bénéficiaires de la FRPC).

**Le Gouvernement agira le plus efficacement possible, notamment au second semestre 2000, pour que l'intégration des ces préoccupations dans les travaux du FMI soit accélérée.**

*1.3.8. Les nouveaux débats à venir : représentation au FMI, choix des régimes de change et libéralisation financière.*

En conclusion de cette partie, il est utile d'évoquer trois dossiers qui seront probablement dans les mois à venir au cœur du débat sur l'architecture financière internationale. A ce stade les réflexions sont encore préliminaires mais on peut d'ores et déjà signaler les points suivants :

- Représentation au FMI :

A la suite de la requête exprimée par le Comité intérimaire en 1997, Michel Camdessus a pris l'initiative de mettre en place l'an dernier un groupe d'experts (le " Quota Formula Review Group ", ou QFRG) pour évaluer la méthode de calcul des quotes-parts. Ce rapport, dit " Rapport Cooper " devrait être débattu lors d'un séminaire du Conseil d'administration cet été. Il est probable que cette première étude donnera lieu à un débat politique plus général sur la représentation des pays émergents au FMI, sujet dont le Japon s'est fait particulièrement l'avocat.

- Libéralisation financière :

Le Conseil d'administration du FMI devrait également aborder prochainement la délicate question de l'extension de la juridiction du Fonds au compte financier. Ce n'est pas une question nouvelle à proprement parler, mais en sommeil depuis trois ans (l'extension de la compétence du Fonds, envisagée en septembre 1997 par le Comité intérimaire à la demande de la France, n'a en effet pas abouti depuis).

**Le Gouvernement français considère que le FMI doit jouer un rôle central en cette matière.** Il proposera donc au Conseil d'administration du FMI et au CMFI qu'un code de conduite pour la libéralisation des mouvements de capitaux soit établi, afin de mettre en pratique le principe de " libéralisation financière ordonnée ".

Les Statuts du Fonds monétaire lui donnent en effet compétence en matière de paiements courants mais pas de mouvements de capitaux. Une étude juridique des services du Fonds devrait cependant être examinée par le Conseil d'administration à l'automne prochain. Le Gouvernement français militera au niveau européen et au sein du G7 pour que le FMI reprenne à cette occasion (et au-delà) l'idée avancée à Hong-Kong en 1997 sur l'extension de la juridiction du Fonds à une mission générale de surveillance des mouvements de capitaux.

Il s'agira dans ce cadre de préciser la doctrine du Fonds en matière d'ouverture du compte financier dans un sens plus progressif, mettant l'accent sur les réformes prudentielles préalables à l'ouverture du compte financier et n'excluant pas des mesures conservatoires temporaires. Une libéralisation " ordonnée " du compte financier des pays émergents pourrait par exemple se fonder sur les éléments suivants :

– un engagement sur la base du volontariat : chaque Etat notifie librement, au moment où il le souhaite, les engagements auxquels il souscrit, en les limitant éventuellement aux transactions spécifiques qu'il définit :

– la reconnaissance de la possibilité d'exceptions (par exemple pour des motifs de sécurité nationale ou en matière d'investissement direct étranger).

– la possibilité de recourir librement si nécessaire à des mesures de régulation prudentielle et/ou quasi-fiscales des entrées de capitaux à court terme fondées sur le marché.

– un rôle accru du FMI au niveau du conseil, des recommandations et du soutien technique et financier.

- Régimes de change :

Des débats peu conclusifs à ce stade ont eu lieu au FMI . La France, avec ses partenaires européens, œuvrera pour que le " fait régional " soit mieux pris en compte dans les activités du FMI. Il s'agit notamment de :

– systématiser les analyses régionales du FMI dans le cadre de ses exercices Article IV au-delà de ce qui existe déjà (zone euro, zone franc). Ceci est particulièrement important pour l'Asie et l'Amérique latine.

– faire de même dans les programmes en intégrant l'aspect régional dans la conditionnalité du soutien financier.

– renforcer le rôle du FMI dans le domaine des régimes de change. Le Fonds pourrait notamment : (i) développer plus encore son rôle de conseil sur le choix de régimes de change à choisir, surtout lorsqu'il est temps d'en changer (fonction d'alerte), en faisant systématiquement une analyse critique du régime de change lors des examens Article IV et/ou programme des Etats-membres, et en examinant confidentiellement les stratégies de sortie d'un régime de change ; (ii) : apporter son soutien financier lors d'un changement de régime.

## **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..).

<i>Comment la Banque Mondiale a évolué depuis sa création</i>	
<i>Le monde a changé</i>	<i>Le rôle de la Banque Mondiale a évolué</i>
<i>Le progrès économique a laissé de côté un grand nombre d'individus et le nombre de pauvres a augmenté régulièrement</i>	<i>La Banque a ancré sa mission dans la réduction de la pauvreté, grâce au soutien de sa fenêtre concessionnelle (l'AID) et un accent mis sur le bien être des individus, la santé et l'éducation</i>
<i>Les politiques économiques de fermeture et placées sous contrôles par les Etats ont fait preuve de leur échec, et il s'avère que les politiques économiques ouvertes et fondées sur des mécanismes de marché sont aptes à favoriser le développement</i>	<i>L'aide de la Banque a soutenu les politiques favorables à l'économie de marché et au développement institutionnel, qui sont les clés de l'investissement privé, de la croissance liée aux exportations et de la réduction de la pauvreté</i>
<i>Les budgets d'aide des donateurs ont diminué et les flux de capitaux privés sont montés en puissance</i>	<i>L'aide de la Banque a été dirigée en priorité vers les pays, les secteurs, et les populations cibles les plus pauvres, qui tendent à ne pas bénéficier des investissements privés</i>
<i>Les réformes structurelles sont apparues comme une condition nécessaire, mais non suffisante à la réduction de la pauvreté</i>	<i>La Banque a mis l'accent sur la nécessité de rendre endogène la croissance, et de mener parallèlement aux politiques économiques, des actions concentrées sur la protection sociale, la bonne gouvernance et le rôle efficace de l'Etat de façon à traiter des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par le secteur privé</i>
<i>Le développement apparaît comme un processus complexe qui n'est pas uniquement fonction des ressources financières</i>	<i>La Banque a peu à peu complété ses activités de prêts par des activités de conseils pour renforcer la connaissance et les capacités des peuples et aider les pays en développement à construire le consensus national</i>
<i>Les principes démocratiques ont continué à prendre racine et les sociétés à devenir plus ouvertes</i>	<i>La Banque a mis l'accent de manière prépondérante, sur la consultation et la participation des populations, pour renforcer la voix des peuples et promouvoir l'appropriation domestique des efforts de développement.</i>

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.

## *2.1. Description du groupe de la Banque mondiale : objectifs, moyens, instruments d'intervention*

### *2.1.1. La Banque internationale de reconstruction et de développement*

#### **Les objectifs de la BIRD**

L'article 1<sup>er</sup> des statuts de la BIRD traduit l'ambition des 44 Etats-membres fondateurs de reconstruire l'Europe après le deuxième conflit mondial et de permettre un développement harmonieux des échanges internationaux : " faciliter la transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix ". Après cette phase de reconstruction, l'institution s'est adaptée aux nouveaux enjeux économiques du monde en développement sous l'impulsion et de ses Etats-membres de ses présidents successifs.

#### **Les objectifs de la BIRD**

##### Article 1<sup>er</sup> des statuts

*La Banque a pour objectif :*

*(i) D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats-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.*

*(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.*

*(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 Etats-membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs.*

*(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.*

*(v) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des Etats-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.*

*Dans toutes ses décisions, la Banque s'inspirera des objectifs énoncés ci-dessus.*

#### **Organisation et administration de la Banque**

L'actionnariat de la Banque est composé d'Etats qui doivent être obligatoirement membres du Fonds Monétaire International : la BIRD compte aujourd'hui 181 membres.

Tous ont, en vertu des statuts, souscrits des parts au capital de la Banque dont une partie est dite versée ou appelée (*cf. Annexe -1: liste des Etats membres de la Banque mondiale, parts au capital et pouvoirs de vote associés*). 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. Ainsi, le Gouverneur et leur suppléant sont en général le Ministre des finances et le Gouverneur de la Banque centrale. 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, son suppléant.

Le Conseil des Gouverneurs dispose de tous les pouvoirs notamment ceux qu'il ne peut déléguer :

- 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 du présent accord donnés 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.

Les Administrateurs sont au nombre de **24**. Selon les Statuts, les cinq plus grands pays donateurs ont la possibilité de désigner leurs représentants (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume Uni), alors que les 19 autres doivent être élus par les Gouverneurs des pays qu'ils représentent et qui dans la majorité des cas se regroupent en circonscriptions. L'ensemble des Etats-membres de la Banque sont ainsi représentés au Conseil d'administration. (*cf. Annexe 2 : Répartition des Etats membres par circonscription*). La France est représentée au Conseil d'administration par M. Jean-Claude Milleron qui est également l'administrateur de la France auprès du F.M.I et conseiller financier auprès de l'ambassade de France à Washington.

Le **Président** de l'institution est formellement choisi par les Administrateurs, en vertu de l'article 5 des Statuts de la Banque. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1995, le Président Wolfensohn, de nationalité américaine, est le neuvième Président du Groupe de la Banque mondiale. Il a été reconduit pour un nouveau mandat lors des dernières assemblées annuelles.

Le Président préside les réunions du Conseil d'Administration sans prendre part au vote sauf en cas de partage égal des voix et dispose dans ce cas d'une voix prépondérante. Le mandat du Président est généralement de 5 ans. Il assure la direction et l'organisation de l'ensemble des services de la Banque mondiale et gère l'ensemble des activités sur instruction et sous le contrôle des Administrateurs. Il dispose également du pouvoir de nomination de l'ensemble

des personnels de la Banque. Il assure l'unité du groupe de la Banque mondiale en dirigeant également l'AID, la SFI et la MIGA bien que ces deux dernières institutions disposent de services et de budgets distincts.

Le siège de la Banque, et la plus grande partie de son personnel, se trouvent à Washington. Le Président Wolfensohn a engagé en 1997 un Pacte Stratégique de renouveau de son institution (connu sous le nom de *Strategic Compact*) destiné à rapprocher les services de la Banque de ses emprunteurs. Dans ce cadre, la Banque est engagée dans un processus de décentralisation de ses activités qui a conduit à l'implantation de 25 missions résidentes sur les 53 départements pays de la Banque ayant capacité de décision et couvrant 75% du portefeuille de la Banque.

#### **DÉCENTRALISATION : TRANSFERT DE PERSONNELS DE LA BANQUE EN ASIE DE L'EST**

Le département Asie de l'Est et Pacifique a continué de décentraliser ses activités opérationnelles pour se rapprocher de ses clients. Au cours de l'exercice 99, elle a donc détaché de nouveaux agents dans les bureaux extérieurs et leur a délégué davantage de responsabilités – initiative d'une importance particulière puisque c'est avec cette région que le décalage horaire par rapport aux services du siège est le plus grand. De cette façon, la Banque peut travailler en temps réel et fournir des services 24 heures sur 24. Plus fondamentalement, l'initiative a amélioré la qualité des relations entre la Banque et ses clients, et a accru la rapidité et la pertinence de ses interventions.

❖ Six des huit directeurs des opérations pour les pays concernés sont désormais en poste sur le terrain.

❖ Les moyens d'action des bureaux locaux en Asie de l'Est ont été renforcés avec le recrutement de nouveaux agents nationaux et leur intégration dans la structure de réseau de la Banque, en particulier via une formation plus poussée.

❖ Dans la seconde moitié de l'exercice 99, 11 projets sur 28 ont été négociés sur le terrain. Les prêts eux-mêmes commencent à être signés dans les pays concernés. Pour le Projet de réhabilitation d'urgence après les inondations du Yangtze (80 millions de dollars) en Chine, l'équipe de la Banque en poste à Beijing a pu préparer et négocier le projet avec trois provinces différentes en l'espace de quelques mois seulement.

❖ Les conseils sur la politique à adopter parviennent aussi plus rapidement aux clients. Les notes succinctes rédigées par des experts sectoriels sur le terrain sont désormais la règle plutôt que l'exception.

La BIRD dispose d'un budget administratif contenu depuis trois ans à hauteur de 1300MUSD dans lequel les dépenses de personnels représentent près de 50% : près de 9000 personnes (plus de 100 nationalités différentes) dont 1900 personnels locaux travaillent pour la Banque mondiale.

## Les ressources et la gestion financière de la BIRD

Le capital social de la BIRD s'élevait au 30 juin 1999 à 190 811 MUSD dont 188 220 MUSD avaient été souscrits. Une fraction limitée du capital de la BIRD a été versée par les Etats membres (11 395 MUSD), le capital non versé constitue une garantie pour permettre à la BIRD d'emprunter ses ressources auprès des marchés financiers. L'essentiel des ressources de la Banque provient actuellement des marchés financiers et de ses revenus de placement. La Banque mondiale émet des emprunts obligataires sur l'ensemble des marchés financiers et dans toutes les devises. Au cours de l'exercice qui s'est achevé le 30 juin 1999, elle a emprunté plus de 10 Mds USD pour financer ses prêts aux pays en développement. Compte tenu de la prudence de sa politique financière et de la qualité de ses actionnaires, la Banque mondiale bénéficie d'excellentes conditions d'emprunts dont elle peut faire bénéficier ses propres clients. La Banque mondiale notée " triple A " n'a pas pour objectif de réaliser des profits et de reverser des dividendes à ses actionnaires. Ses bénéfices sont redistribués, chaque année, notamment au bénéfice des pays les plus pauvres. La Banque a ainsi contribué au financement de l'AID et de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), points sur lesquels la France est toujours particulièrement attentive. Les fonds propres de la Banque ont également été consolidés.

## Les instruments d'intervention de la BIRD

Pour répondre aux besoins de financement des pays en développement, la BIRD propose aujourd'hui deux grandes catégories d'interventions à ces Etats membres : **des prêts et des garanties**. Ces fonds doivent impérativement servir des objectifs de développement prioritaires pour les gouvernements concernés et correspondant aux priorités approuvées par le Conseil d'administration pour chaque opération. Le volume total des opérations de la Banque est plafonné à hauteur de son capital autorisé.

Entre sa création et le 30 juin 1999, la BIRD a approuvé des prêts d'un montant total de 338,5 MdsUSD en faveur de 128 pays. S'agissant de l'exercice 2000 au 30 mai, la BIRD a engagé 11 MdsUSD de nouveaux prêts en comparaison de 19 MdsUSD au mois de mai 1999. Ce net recul s'explique par la forte décreue des besoins de financement des pays émergents qui avaient à faire face à la crise financière. La Banque avait assuré un effort particulier lors des exercices 98 et 99 (augmentation de 50 % des engagements), et la situation de l'exercice 2000 est, de ce point de vue un retour à la normale. Ces montants sont à comparer au total des flux financiers vers les pays en développement (230Mds USD) et au total des flux d'aide publique vers ces pays (50 Mds USD) sur l'année 1999.

La BIRD a développé une grande variété d'instruments de prêts que l'on peut classer dans deux grandes catégories : les **projets d'investissements** et **programmes d'ajustement** qui visent à accompagner les Etats membres dans la mise en œuvre de réformes économiques, financières ou structurelles. ( cf. *Annexe 3 : Description des différents types de prêts de la Banque*).

Les prêts octroyés pour des projets d'investissement sont historiquement les plus importants pour la Banque. Le financement des grandes infrastructures relève de ce type d'opération. Dans les deux dernières décennies, la Banque mondiale a développé des prêts " d'ajustement " à caractère plus général, sous forme de concours au financement de l'Etat pour soutenir un ensemble de réformes dans un secteur donné (transports, éducation, santé, financier...).

La BIRD offre également des **garanties** à ses Etats membres. Ces garanties permettent de lever des capitaux privés en faisant jouer un rôle catalyseur à la BIRD. Elles sont actuellement de deux types : *garanties partielles des risques souverains* pour couvrir le risque de défaut de paiement du service de la dette et se limitent aux engagements pris par l'Etat, *garanties partielles du risque de crédit* qui visent les projets du secteur privé pour lesquels il est indispensable d'obtenir de plus longues échéances.

Les conditions financières des prêts de la Banque mondiale sont adaptées à la situation des pays. Leur taux d'intérêt est faiblement supérieur au taux d'emprunt de la Banque (proche du LIBOR). Leur maturité peut varier de 12 à 20 ans, avec des délais de grâce de 3 à 5 ans sur la plupart des prêts. La Banque a déployé des efforts importants depuis deux ans pour diversifier son offre de prêts et mieux répondre à la demande de ses emprunteurs.

Les principaux emprunteurs de la BIRD sont les grands pays émergents ou en transition, pour l'exercice 1999 : Argentine, Indonésie, Chine, Corée et Russie. (*cf. Annexe 4 : principaux emprunteurs de la Banque mondiale: non présentés en annexe*)

### *2.1.2.L'Association Internationale de Développement (AID)*

Les concours de la BIRD sont à taux de marché, très avantageux pour des pays qui n'ont pas encore un accès facile aux financements privés, mais trop élevés pour les pays les plus pauvres. Pour mener à bien sa mission de financement du développement, le groupe de la Banque mondiale s'est donc dotée d'un instrument de financement concessionnel, réservé aux pays les plus pauvres, qui n'ont aucun accès aux marchés de capitaux.

L'AID a ainsi été créée pour permettre aux pays les plus pauvres de bénéficier d'un financement sous forme de prêts à taux quasi nul, sur une durée de trente cinq à quarante ans, ce qui représente un don équivalent d'environ 85 % du montant du prêt. Les ressources de l'AID sont essentiellement apportées par les pays développés et font l'objet de reconstitutions tous les trois ans. Cependant la BIRD via son revenu net contribue aussi aux ressources de l'AID. En novembre 1998 à Copenhague, 39 pays ont décidé la douzième reconstitution des ressources de l'AID à hauteur de 15,2 Mds DTS soit 21 Mds USD qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 pour une durée de trois ans. Le pays de l'Union européenne apportera la moitié des ressources futures de l'AID.

Seuls les pays dont le revenu par habitant n'excède pas un seuil donné (revenu annuel par habitant de 925 USD à l'heure actuelle) sont éligibles à ces ressources : 81 pays ont bénéficié de ce type de financement en 1999 (*cf. Annexe : répartition des pays BIRD et AID*). Quelques pays (micro Etats insulaires ou au contraire de grands pays à fortes disparités sociales tels que l'Inde ) bénéficient aujourd'hui de financements mixtes AID et BIRD et sont communément dénommés les pays " blend " (*cf. Annexe 5 Classification des pays BIRD-AID*) .

Les opérations de l'AID répondent aux mêmes principes que celles conduites pour la BIRD. Les mêmes équipes de la Banque mondiale travaillent au profit des deux principaux " guichets " du groupe.

Avec 7 MdUSD par an environ, l'AID est la première source de financement du développement des pays pauvres.. La part des opérations consacrée aux infrastructures et aux services de base est plus élevée. La santé et l'éducation représentent, à elles seules, 40 % des opérations. La lutte contre la propagation des épidémies en Afrique, notamment le SIDA

apparaît comme une priorité d'action désormais essentielle pour l'AID. Un effort particulier est soutenu en matière de lutte contre la corruption d'égalité des sexes et d'assistance post conflit.

Lors de chaque reconstitution des ressources de l'AID, les pays donateurs fixent les orientations générales pour leur emploi. L'accent a été ainsi placé spécifiquement sur les bonnes performances (politiques structurelles, gestion économique, cohésion sociale et égalité, gestion du secteur public et des institutions) des pays bénéficiaires de l'AID, afin de concentrer au mieux les ressources de l'Association sur la réduction de la pauvreté et la croissance. Il a aussi été décidé sous l'impulsion de la France que la moitié des ressources mises à disposition de l'AID lors de sa douzième reconstitution (AID 12) serait consacrée à l'Afrique sub-saharienne. Pour l'heure, moins de 40 % des ressources de l'AID bénéficient à ce jour à l'Afrique subsaharienne. Les causes doivent être trouvées essentiellement dans l'environnement difficile qui limite la capacité pratique d'intervention de la Banque dans cette région: conflits, tension régionales, nécessité d'adapter les objectifs de développement aux spécificités africaines, parfois difficiles à faire évoluer pour la Banque.

#### LES FAITS MARQUANTS DE LA PÉRIODE COUVERTE PAR L'AID-11

La période couverte par IDA-11 (du 1<sup>er</sup> juillet 1996 au 30 juin 1999), qui prend fin avec le présent exercice, a été marquée par les initiatives et actions suivantes :

- le renforcement des évaluations de la performance des pays en tant que base de l'allocation des ressources de l'IDA
- l'amélioration du suivi et de l'analyse de la pauvreté, et la prise en compte des résultats de ces travaux lors de l'élaboration des SAP\* et de la conception des projets
- l'attention accrue portée au rôle que joue la gouvernance dans le développement, et la place accrue faite à cette question dans les SAP, et l'augmentation du nombre des projets (ainsi que la multiplication des études économiques et sectorielles et l'approfondissement du dialogue) axés sur la réforme de la fonction publique
- l'association accrue des parties prenantes et l'élargissement des consultations en vue de la mise au point des SAP et des projets, et le recours croissant aux évaluations sociales et aux évaluations par les bénéficiaires
- la part importante faite aux secteurs sociaux dans le portefeuille d'IDA-11 et les bons résultats obtenus au plan des décaissements
- le soutien toujours vigoureux accordé au développement du secteur privé, et notamment du microfinancement et des petites et moyennes entreprises et le lancement d'un programme pilote de garanties de l'IDA
- la suite donnée aux stratégies ou aux plans nationaux d'action environnementale avec la mise en œuvre de projets axés sur la gestion de l'environnement ou autres opérations
- l'amélioration continue de la performance du portefeuille de l'IDA, dont le pourcentage de projets " à risques " est tombé de 32 % à la fin de l'exercice 96 à 20 % à la fin de l'exercice 99. grâce notamment au redressement sensible des portefeuilles de

plusieurs pays d’Afrique et d’Asie du Sud.

Le volume total des engagements pour la période couverte par IDA-11 atteint 13,9 milliards de DTS. La répartition par région est la suivante : Afrique, 4,9 milliards de DTS ; Asie du Sud, 4,2 milliards de DTS ; Asie de l’Est et Pacifique, 1,9 milliards de DTS ; Europe et Asie centrale, 1,6 milliards de DTS ; Amérique latine et Caraïbes, 0,8 milliards de DTS ; et Moyen-Orient et Afrique du Nord, 0,6 milliards de DTS. Les prêts à l’investissement représentent 79 % du total des engagements. Les décaissements atteignent 17,6 milliards de dollars, répartis comme suit : secteurs sociaux 30 % ; agriculture et développement rural, 18 % ; infrastructure, 24 % ; industrie et finances, 5 % ; ensemble de l’économie, 23 %. Les décaissements relatifs à des projets d’investissement dans les secteurs sociaux s’élèvent à 5,2 milliards de dollars, soit une augmentation de 49 % par rapport au niveau enregistré pour IDA-10.

\* stratégie d’assistance pays

### *2.1.3. La Société Financière Internationale*

La Société Financière Internationale (SFI) est chargée au sein du groupe de la Banque mondiale de favoriser le développement de l’investissement du secteur privé dans les pays en développement et de promouvoir dans ces pays un environnement économique favorable à la croissance. La SFI dispose de services autonomes, qui travaillent en relation avec les entreprises désireuses d’investir dans les pays en développement.

Les interventions de la SFI prennent la forme de participations au capital ou de prêts à des entreprises pour le financement de projets en partenariat avec des investisseurs privés. Elle a également une activité de conseil aux gouvernements pour créer les conditions qui permettent de stimuler l’épargne et l’investissement local et étranger. Les projets financés par la SFI doivent avoir un impact positif pour le développement et un effet de démonstration. A travers chaque projet, la SFI cherche ainsi à obtenir un effet catalytique, en démontrant aux investisseurs qu’il est rentable d’intervenir dans les pays émergents. A la différence de la BIRD, la SFI n’accepte aucune garantie des gouvernements pour ces prêts.

Les concours de la SFI bénéficient en premier lieu au secteur financier et aux projets d’infrastructures. Mais la SFI intervient également dans l’agro-alimentaire, dans des projets pétroliers ou miniers, ou encore pour permettre la croissance des industries de biens de consommation. La SFI commence également à intervenir dans des secteurs plus pionniers comme les PME mais également l’éducation et la santé, en finançant la construction d’hôpitaux ou d’écoles privées. Depuis sa création en 1956, la SFI a engagé au 30 juin 1999 plus de 21 Mds USD dont près de 13 Mds USD au titre de financements pour son propre compte et a monté des opérations de syndications de prêts et de garanties d’émissions à hauteur de 17 Mds USD au profit de plus de 2000 sociétés dans 134 pays.

La SFI réalise la plus grande partie de ses opérations en Amérique Latine et dans une moindre mesure, en Asie, et Europe de l’Est, c’est à dire dans les pays où l’investissement privé représente un risque mesuré. Elle parvient cependant à accroître depuis quelques années à accroître le niveau de ses opérations dans des régions plus difficiles.

C'est notamment le cas en Afrique subsaharienne, mais cela reste très dépendant de la conjoncture économique et politique et d'un niveau pour l'instant insuffisant (moins de 10 %). En effet, après un exercice 1998 remarquable en Afrique, l'exercice 1999 s'est placé en retrait de près de 50%. L'exercice 2000 devrait cependant marquer une augmentation de 80% des engagements de la société sur la région, preuve de la grande volatilité des opérations de la SFI du fait notamment de la qualité des projets qu'elle recherche. La SFI a par ailleurs ouvert un bureau de représentation au Sénégal qui est l'un des pays cibles prioritaires de son nouveau champ d'élargissement de ses activités et renforcé ses trois bureaux régionaux d'Abidjan, Nairobi et Johannesburg. Elle compte depuis 1998 le Tchad comme nouveau membre.

La SFI est juridiquement indépendante de la BIRD. Elle dispose de son propre capital, versé en totalité par les actionnaires : le capital libéré de la SFI au 30 juin 1999 est de 2,3 Mds USD. (Annexe 6 : Liste des Etats membres de la SFI). L'excellente signature de ses actionnaires confère à la SFI comme à la BIRD une notation " triple A " par les agences internationales. Elle est, grâce à cette qualité financière, en mesure de mettre à disposition des emprunteurs des fonds au moindre coût.

La SFI fonctionne selon ses propres statuts et avec des services qui lui sont propres. Elle agit néanmoins souvent en étroite coordination avec la BIRD. Cette année a ainsi marqué la création de six départements communs entre la BIRD et la SFI afin de favoriser les synergies entre les deux institutions. La SFI a par ailleurs cherché, comme la BIRD, depuis le milieu des années 90 à se rapprocher des pays emprunteurs : elle dispose désormais de 69 bureaux extérieurs. Le financement de ses opérations est assuré, en partie, par emprunt sur les marchés financiers, comme dans le cas de la BIRD.

#### **SFI – Privatisation de Zambia Consolidated Copper Mines**

*Pendant longtemps, ZCCM, entreprise d'Etat chargée de l'exploitation des mines de cuivre, a procuré à la Zambie la majeure partie de ses devises. Cependant, une gestion hasardeuse et une politique peu ambitieuse d'investissements ont, au fil des années, placé l'entreprise dans une situation économique précaire. Les subventions successives ont, en outre, contribué à détériorer les finances publiques du pays.*

*Dans ce contexte difficile, la privatisation de ZCCM a été menée à bien en mars 2000. La SFI y a pris une participation à hauteur de 30 millions de francs. Mais, au-delà de l'aspect financier lui-même, la SFI a joué un rôle central dans cette opération, essentielle pour l'économie de la Zambie. Elle a travaillé étroitement avec le consortium, mené par Anglo American Plc, et avec le gouvernement zambien pour finaliser le plan de privatisation. La SFI a, par ailleurs, facilité la mobilisation de ressources additionnelles nécessaires pour la réalisation du projet. Enfin, elle a largement contribué la mise en place de solutions acceptables aux impacts environnementaux et sociaux de l'opération.*

*Ce projet est en outre un exemple de coopération au sein du groupe Banque mondiale. L'AID a en effet financé, en amont, des activités de conseil au gouvernement sur la manière de mener à bien la privatisation. Elle prépare maintenant des projets pour aider la Zambie à faire face à certaines conséquences de l'opération dans les domaines des services publics et de l'environnement.*

<b>Engagements cumulés de la SFI dans le monde au 30 juin 1999 en MUSD</b>			
<b>Régions</b>	<b>Approbations de Projets</b>	<b>Nombre de pays</b>	<b>Total engagements</b>
Afrique subsaharienne	80	26	1 330
Asie et Pacifique	33	8	5 962
Asie Centrale, Moyen Orient, Afrique du Nord	34	11	2 075
Europe	49	16	3 487
Amérique latine et Caraïbes	58	16	8 230
<b>Total</b>	<b>254</b>	<b>77</b>	<b>21 084</b>

#### *2.1.4. L'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA)*

Le développement d'une couverture des risques souverains s'est vite imposé comme une nécessité pour favoriser le développement des investissements dans les pays les plus pauvres là où les risques sont les plus élevés. Cela a conduit à compléter le groupe de la Banque mondiale par la création de l'Agence multilatérale de Garanties des Investissements (AMGI) en avril 1988 qui est devenue opérationnelle en 1990.

Les objectifs de la MIGA sont à la fois de faciliter des investissements privés productifs en assurant la couverture des risques par des émissions de garanties ou d'assurance voire de réassurance contre les risques non commerciaux et de fournir à ses membres, comme le font la BIRD et la SFI, des conseils et de l'assistance technique pour améliorer l'environnement économique de ces investissements. Elle ne garantit toutefois que des projets dont la viabilité économique, financière et environnementale est avérée. La durée des garanties apportée par la MIGA est au maximum de 15 à 20 ans.

Les membres de la MIGA sont tous des Etats déjà actionnaires de la Banque mondiale. (*Annexe 7 : liste des Etats membres de la MIGA*). Aujourd'hui 165 pays ont ratifié la Convention établissant la MIGA et 149 ont effectivement déjà souscrits à son capital : l'Autriche, l'Islande, la Lituanie et la Mongolie sont les derniers pays devenus membres effectifs en 1998.

L'année 1999 avait marqué un tournant pour l'institution : en effet, les Gouverneurs avaient approuvé lors du Comité de développement de Hong Kong en septembre 1997 le principe d'une augmentation de capital de 1 MdUSD (dont 700 MUSD sous forme de capital callable et 300 MUSD de capital appelé dont la moitié serait financée par un recours aux actionnaires et l'autre partie via une contribution du revenu net de la BIRD), rendue indispensable pour faire face à la demande croissante d'émissions de garanties : les services de la MIGA estimaient que dans les dix prochaines années son portefeuille devait être multiplié par 6 voire 10. Cette première augmentation de capital est entrée en vigueur cette année. Le capital de la MIGA est comme celui de la BIRD composé d'une partie callable et d'une partie versée : le capital souscrit s'élève aujourd'hui à près de 2 200 MUSD.

Afin de mieux répondre à la demande des pays emprunteurs, la MIGA a également modifié cette année ses politiques financières (augmentation des plafonds de couverture des projets à 110 MUSD au lieu de 50 MUSD et augmentation des plafonds de garanties par pays de 250 à 350 MUSD). Elle a aussi comme la SFI, adapté ses procédures de sélection des projets pour incorporer de nouveaux critères environnementaux. Enfin, la MIGA a développé une politique active de réassurance et de coassurance en multipliant cette année les accords dans ce domaine avec de grands partenaires privés tels que EDC au Canada, la COFACE en France, ACE, XL, l'OPIC aux Etats Unis et le EID/MITI au Japon. Après une phase de développement de ses activités qui a conduit la MIGA à faire évoluer ses politiques financières (augmentation des plafonds de garanties, introduction de critères environnementaux dans la sélection des projets...), la MIGA doit désormais entrer dans une période de plus grande sélectivité de ses opérations, en augmentant le nombre et le volume de ses opérations sur les pays les plus pauvres en Afrique notamment. C'est en effet dans ces pays qu'elle pourra démontrer le plus simplement et le plus efficacement son additionalité et son effet de levier sur les investissements.

La croissance de l'activité de la MIGA s'est poursuivie en 1999. Au 30 juin 2000, on dénombrait 62 nouvelles garanties dans 15 pays en développement ou transition pour un montant total de 1600 MUSD. Depuis son entrée en vigueur jusqu'en mars 2000, la MIGA a émis plus de 300 garanties représentant une exposition brute totale de 4,6 de MdsUSD dans plus de 70 pays. Ces garanties recouvrent un portefeuille particulièrement diversifié de projets : les secteurs financiers, les infrastructures et l'industrie sont les principaux domaines. La MIGA a aujourd'hui une exposition importante dans les cinq pays suivants dont seul le Brésil excède 10% de l'exposition nette: Brésil, Argentine, Pérou, Russie, Turquie.

**Au total, les engagements cumulés du groupe de la Banque mondiale (BIRD, SFI et MIGA) ont représenté plus de 23 MdsUSD sur un an à comparer à 16 MdsUSD mis en œuvre par les autres banques régionales de développement (BERD, Banque asiatique de développement, Banque inter-américaine de développement, Banque africaine de développement...).**

#### *2.1.5. Le Centre International de Règlement des Différends relatifs aux Investissements*

Bien qu'étant une organisation indépendante, le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements a des liens privilégiés avec la Banque mondiale.

Sa création résulte d'une volonté de la Banque mondiale de disposer d'une instance d'arbitrage indépendante pour alléger le travail du personnel de la Banque de plus en plus absorbé par les litiges croissants entre Gouvernements et investisseurs privés.

Comme les autres institutions du Groupe, le CIRDI a été mis en place par un traité multilatéral: la Banque est dépositaire de la Convention entrée en vigueur en octobre 1966. Avec l'adhésion de la Colombie et de la Lituanie en 1998, 131 Etats sont désormais signataires de la Convention.

L'organisation du CIRDI est simple : il dispose d'un Secrétariat et d'un Conseil administratif. Le Conseil administratif, instance dirigeante du CIRDI, est présidé par le Président de la Banque mondiale et ses membres, sauf si un Etat en dispose autrement, sont de facto, les Gouverneurs de la Banque. Les réunions annuelles du Conseil ont lieu au même moment que celles de l'Assemblée annuelle de la Banque. Le CIRDI élit tous les six ans un Secrétaire Général qui est également Vice Président de la Banque mondiale (M. Ibrahim Shihata, ex-Conseiller juridique de la Banque).

Le CIRDI a trois moyens d'action :

- il offre aux Etats qui font appel à lui sur base volontaire, des facilités d'arbitrage et de médiation n'importe où dans le monde,
- il peut lui même en vertu de la Facilité additionnelle au Règlement de 1978 autoriser le Secrétariat Général à traiter lui même certains types de litiges entre Etats membres et Etats non parties à la Convention qui ne sont pas explicitement prévus par celle-ci,
- enfin, le Secrétaire Général peut accepter de représenter les arbitres désignés dans des instances d'arbitrage ad hoc, cas le plus souvent devant la Commission des Nations Unies relative aux Lois du Commerce International. (UNCITRAL).

Chaque Etat partie à la Convention a la faculté de désigner 8 personnes pour une durée de six ans renouvelable - le plus souvent d'éminents juristes - qui sont répartis entre deux panels mis en place au sein du CIRDI : Panel des Conciliateurs et Panel des Arbitres (*cf Annexe 8 : liste des arbitres et conciliateurs français* )

L'année 1999 a marqué la poursuite du développement de l'activité de l'institution : 65 cas d'arbitrages ont été soumis depuis sa création à cette institution, dont 11 nouveaux cas pour la seule année 1999.

## *2.2. Les opérations de la Banque mondiale et les évolutions de l'institution dans le contexte international*

Confrontée à la crise en Asie, puis en Russie et dans certains pays d'Amérique latine, la Banque mondiale a dû faire face, depuis deux ans aux côtés du FMI, aux difficultés des pays qui achevaient leur développement. Ces difficultés ont conduit la Banque à considérablement augmenter le volume financier de ses interventions, à réformer ses modes d'assistance aux pays émergents et à renouveler l'ensemble de ses politiques. Les perspectives économiques de ces pays semblant désormais plus favorables, une plus grande sélectivité des opérations de la Banque y est requise, et, parallèlement, il convient que la Banque se recentre sur les pays les plus pauvres, où l'aide n'a pu réussir à faire reculer la pauvreté au cours de ces dernières années, notamment en Afrique. C'est donc dans le contexte général d'économies en phase de reprise, mais devant faire face à des défis persistants (pauvreté, épidémies, problèmes environnementaux), que la Banque Mondiale se place en ce début de millénaire.

Ainsi, sur la période courante de juillet 1999 à juin 2000, les travaux du Conseil d'Administration de la Banque ont été structurés par les lignes directrices, issues des décisions stratégiques ou politiques suivantes :

- " Strategic compact " : stratégie d'organisation de la Banque, mise en place pour trois ans à partir de 1997, et visant à transformer les modes d'intervention de la Banque et ses relations avec ses clients ;
- " Cadre de développement intégré " : cette initiative lancée par le Président Wolfensohn en 1999 vise à une approche du développement plus globale et pilotée par les pays eux-mêmes liée aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté ;
- " Initiative sur les pays pauvres très endettés " : en septembre 1999, les conseils intérimaire et du développement se sont engagés à apporter une annulation de la dette plus importante, rapide et large aux pays s'engageant à poursuivre des politiques économiques saines et visant à réduire la pauvreté. Les comités d'avril 2000 ont

rappelé l'importance d'assurer le financement complet de l'initiative et la participation de l'ensemble des créanciers bi et multilatéraux ;

- " Stratégie nationale de réduction de la pauvreté " : en septembre 1999, les comités intérimaires et du développement ont décidé de lier plus fortement dette et réduction de la pauvreté. Concrétisations de ce lien, ces stratégies nationales constituent le contrat de confiance entre les bailleurs et les pays récipiendaires ayant pour ambition de maximiser l'impact de la réduction de la dette sur la pauvreté.
- " Capacités financières de la Banque Mondiale " : un suivi de cette capacité financière a été mis en place au sein du comité du développement, à la suite de la revue d'un panel d'experts, qui avait conclu en 1999, qu'après la crise financière, la Banque était dans une situation tendue sur son capital. L'amélioration de la situation économique et la diminution subséquente des engagements de la Banque au cours des derniers mois incite à plus d'optimisme, même si un suivi est maintenu en place.

### *2.2.1. Les priorités d'action de la Banque à l'égard des pays les plus pauvres*

#### **Un modèle équilibré du développement**

La Banque mondiale achève une réorientation engagée en 1995 de ses politiques de développement. Les leçons de la crise ont confirmé la nécessité de développer dans les pays d'intervention simultanément l'économie, le rôle de l'Etat et la société. C'est cette vision équilibrée et globale du développement que la Banque mondiale veut promouvoir et pour laquelle elle reçoit le soutien politique des actionnaires européens.

La mise en œuvre concrète de cette vision du développement suppose une gestion harmonieuse de plusieurs objectifs :

- une politique économique favorable au développement et une saine gestion des deniers publics, qui sont deux conditions du développement ;
- une priorité budgétaire donnée aux secteurs sociaux, par la concentration des ressources de l'aide publique vers l'éducation, la santé de base et par l'inscription de cette priorité dans les programmes d'ajustement structurel ;
- une vigilance sur les dépenses militaires et sur les questions de gouvernance, pour vérifier que les programmes remportent une adhésion large au sein du pays et qu'ils ne sont pas détournés de leur but ;

#### **Projet Pétrolier DOBA- Tchad Cameroun**

Le projet pétrolier de Doba a été approuvé par le Conseil d'Administration de la Banque mondiale le 6 juin 2000, à l'unanimité moins une abstention, et avec le soutien de la France. Ce programme, qui comprend l'exploitation de trois champs pétroliers dans le sud du Tchad dont les réserves sont estimées à environ un milliard de barils, inclut également la réalisation d'un oléoduc reliant les champs au port de Kribi au Cameroun. Les investissements se répartissent entre l'exploitation proprement dite (1.7 MdUSD), financée par un consortium de compagnies pétrolières créé dans ce but (à l'origine Esso, Shell et Elf puis Petronas, Exxon et Chevron depuis février 2000), et la construction de l'oléoduc, pour un montant de 1.7 MdUSD. Pour financer ce dernier, deux sociétés ont été créées TOTCO (au Tchad) et COTCO (au Cameroun), avec participation au capital du Tchad, du Cameroun et des sociétés pétrolières. Le soutien de la Banque mondiale, qui comprend deux prêts SFI et deux prêts BIRD pour un montant total de 492.9 MUSD.

est complété par une intervention de la COFACE.

Les Etats tchadiens et camerounais tireront financièrement parti de ce projet pétrolier à travers les dividendes de leurs participations dans TOTCO et COTCO, les recettes fiscales et, pour le Cameroun, les droits de transit. Les estimations actuelles indiquent des recettes budgétaires annuelles moyennes supplémentaires de 120 MUSD pour le Tchad (environ 10 % du PIB actuel, correspondant à un doublement du budget de l'Etat tchadien) et de 20 MUSD pour le gouvernement camerounais (0,23 % du PIB actuel ou 1,4 % des recettes budgétaires totales actuelles). Il s'agit donc d'un projet majeur pour le développement du Tchad, l'un des pays les plus pauvres au monde, et non négligeable pour celui du Cameroun.

Ce projet, dont les conséquences économiques, environnementales et sociales sont toutes trois significatives, a fait l'objet de discussions approfondies entre les services de la Banque mondiale, les administrateurs et la société civile. Grâce à la richesse de ce dialogue, ce programme a connu des évolutions notables, particulièrement pour s'assurer que la rente pétrolière serait consacrée par le gouvernement tchadien à des secteurs prioritaires (une loi a été adoptée en ce sens par le Parlement Tchadien), pour réduire son impact environnemental (le tracé de l'oléoduc a été modifié) et pour reclasser les populations pygmées déplacées. Ces améliorations permettent aujourd'hui à la Banque mondiale de présenter le projet de Doba comme exemplaire sur le plan de la maîtrise de l'impact environnemental.

### **L'organisation de l'aide et sa coordination**

La Banque mondiale est un acteur de référence de l'aide au développement, présent dans tous les pays en développement, capable de mobiliser une expertise pluridisciplinaire et disposant d'une expérience mondiale. Sa présence est souvent un facteur déclenchant pour susciter d'autres formes d'aide. Elle élabore ses programmes de prêts dans le cadre d'une concertation avec le Gouvernement, parfois élargie à la société civile, qui conduit à l'élaboration d'une stratégie d'assistance pays. Cette stratégie interne a vocation à décrire les opérations que la Banque prévoit de financer. Elle n'a pas vocation à traiter l'ensemble des questions de développement d'un pays.

Pour renforcer l'efficacité de l'aide au développement, le Président de la Banque mondiale a proposé, en 1999, que soit élaboré dans chaque pays, sous la conduite du Gouvernement, un "cadre de développement intégré" pluriannuel qui constitue un objectif politique de développement. Treize pays pilotes ont accepté de suivre cette démarche. Dans ce schéma, le Gouvernement propose à l'ensemble des donateurs une stratégie de développement. A partir de ce document, débattu avec les entreprises et les ONG, les donateurs, dont la Banque mondiale, s'entendent sur une répartition des financements en fonction des priorités, des compétences et des ressources de chaque donateur. L'objectif est de faire émerger une vision plus équilibrée du développement dans laquelle une part importante est accordée au renforcement des institutions démocratiques et judiciaires, à l'Etat de droit, aux politiques sociales, aux infrastructures de base à côté des données macro-économiques et financières.

Un premier bilan de cette initiative montre que l'ensemble de ces pays pilotes ont formulé une stratégie à long terme (ou sont en train de le faire), équilibrant les dimensions sociales,

structurelles et institutionnelles du développement avec ses dimensions macroéconomiques ; ces pays ont tous initié un processus consultatif pour promouvoir l'appropriation de cette stratégie auprès de participants nationaux et beaucoup d'entre eux essaient d'assurer eux-mêmes la bonne coordination de l'aide. Des partenariats renforcés sont en train d'émerger dans de nombreux pays pilotes, au fur et à mesure que les donateurs alignent leurs stratégies sur la vision à long terme du pays et préparent un travail analytique conjoint comme base de la sélectivité et de l'amélioration de la division du travail. Certains pays pilotes essaient de mettre en place des systèmes d'évaluation des résultats atteints. Parmi les défis à relever dans le cadre de cette approche figurent naturellement les capacités au sein des gouvernements, la qualité de la gouvernance, les difficultés à harmoniser les procédures et les politiques des donateurs, et la maîtrise du processus de consultation pour éviter qu'il génère un antagonisme avec les institutions démocratiques existantes.

Dans le cadre de la mise en œuvre des principes du cadre de développement intégré, la Banque et le Fonds Monétaire ont aidé à mettre en place, pour les pays éligibles à l'AID, par extension de l'engagement pris dans le cadre de l'initiative sur la dette, des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

#### **L'aide aux pays sortant de conflit**

Devant les difficultés récurrentes de la région des grands lacs, et les problèmes de guerre civile dans plusieurs pays, notamment en Afrique, la Banque mondiale et le Fonds monétaire ont élaboré une stratégie d'assistance aux pays sortant de conflit. Celle-ci a été présentée par les deux institutions au Comité intérimaire et au Comité du développement. En effet, sans paix, il ne peut y avoir d'amélioration durable des conditions de vie des populations. Les conflits eux-mêmes sont souvent une conséquence de la stagnation économique, du manque de développement, d'une mauvaise gestion des affaires publiques, de la corruption et des insuffisances de la justice. C'est dans les pays où règnent la paix et la stabilité, que la croissance a été la plus forte. La Banque Mondiale a pris conscience que l'un des problèmes fondamentaux sera, en particulier en Afrique, de rétablir et de maintenir la paix. Naturellement, c'est à l'ONU d'intervenir directement dans des opérations de rétablissement de la paix, mais la Banque doit apporter son appui aux populations dès que les circonstances le permettent. Ainsi, le Rwanda a reçu un crédit de 75 MUSD en 1999 pour financer son programme de redressement économique, un crédit au développement des connaissances et à l'innovation a été accordé à Djibouti pour faciliter la réintégration des anciens combattants dans leur communauté d'origine, ainsi qu'au Sierra Leone. Le cas des Balkans est d'une ampleur différente, qui suppose une mobilisation beaucoup plus large de la communauté internationale : la Banque Mondiale, conjointement avec la Commission Européenne a été chargée d'un rôle de coordination des donateurs, un comité de pilotage regroupant les Ministres des finances des pays du G8, des Pays-Bas, la commission européenne et les institutions internationales.

#### **Engagements de l'AID : situation prévisionnelle au 30 juin 2000 en MUSD**

**Total4510**

Afrique2200

Asie de l'Est et Pacifique484

Europe Centrale et Asie 309  
Amérique latine et Caraïbes 164  
Moyen Orient et Afrique du Nord 160  
Asie du Sud ( Inde Pakistan) 1193

## 2.2.2. *Les interventions de la Banque dans les pays émergents*

**Au cours des derniers mois, le groupe de la Banque mondiale a poursuivi l'appui apporté aux pays successivement touchés par la crise, en Asie puis en Russie et en Amérique Latine. Après les aides importantes et urgentes, une réflexion sur une stratégie cohérente et équilibrée d'intervention dans la catégorie de pays concernés a été menée.**

**Au-delà de l'intervention d'urgence en cas de crise financière, la Banque doit se recentrer sur son rôle d'aide à la réforme structurelle**

Les crises ont démontré la capacité de l'ensemble des institutions financières multilatérales au premier rang desquelles le FMI, mais aussi de la Banque mondiale et des Banques régionales de développement, à se mobiliser très rapidement pour aider un pays à traiter la crise dans sa phase initiale. Mais, ces crises récentes ont été aussi le révélateur de défauts structurels dont il est nécessaire de tirer les leçons en notant l'influence croissante des facteurs exogènes sur les impacts du développement :

- un environnement macroéconomique solide est nécessaire mais ne suffit pas à assurer une croissance équitable : à la différence de la crise de la dette dans les années 80, la crise financière a éclaté dans des pays caractérisés par une position budgétaire relativement solide, des politiques monétaires viables et des régimes de commerce ouverts sur l'extérieur ;
  - le cadre institutionnel est important : la crise a révélé le coût des dysfonctionnements et de l'absence de réglementation des systèmes financiers et du secteur des entreprises et a montré à quel point l'absence de transparence, de responsabilisation et de divulgation de l'information financière est préjudiciable. Par ailleurs, un cadre institutionnel trop faible amoindrit la confiance des investisseurs privés, la faculté d'adaptation au changement et l'impact du projet au plan du développement. La qualité des institutions dans les pays les plus pauvres apparaît encore très largement insuffisante, c'est pourquoi il est indispensable d'y promouvoir et d'y améliorer la réglementation, la supervision, l'information et la gouvernance ;
  - le développement social, la lutte contre l'exclusion et les " filets de sécurité " sont indispensables. Ces éléments doivent être au centre des stratégies de réforme et des programmes de développement, compte-tenu de la forte montée du chômage dans les pays en crise, de la plus grande vulnérabilité aux chocs dans un environnement mondial de plus en plus intégré et de la nette aggravation des inégalités au sein d'un même pays ;
- ce n'est qu'en opérant par la voie de partenariats que l'on pourra maximiser l'efficacité de l'action de développement. La réalisation d'un développement durable passe par la prise en compte simultanée de plusieurs éléments : stabilité macroéconomique, facteurs sociaux, humains et structurels, équité sociale et renforcement des capacités pour assurer la mise en place d'un environnement socio-économique qui se prête à des avancées en matière de

développement. Cet ambitieux programme suppose que les bailleurs de fonds et autres parties prenantes s'attachent conjointement et avec une stratégie commune à régler ces problèmes qui sont fortement liés.

Le financement et l'accompagnement de ces réformes structurelles relèvent du rôle des Banques de développement. Il est donc essentiel que ces Banques participent, y compris financièrement, à l'élaboration initiale des réformes qu'elles auront à porter dans la durée.

**Au-delà de la crise financière, la Banque Mondiale s'est concentrée sur les priorités que sont la réforme du secteur financier et l'atténuation des impacts sociaux**

En liaison avec le Fonds monétaire international, le groupe de la Banque a renforcé sa présence et sa capacité de conseil aux gouvernements en matière de réforme des secteurs financiers. Le secteur financier représentait, à la fin de l'exercice 1999, 23% des décaissements annuels BIRD et AID, avec plus de 6,6 MdUSD. La réforme des secteurs financiers, pour améliorer leur régulation, leur transparence et assainir les créances douteuses est une condition essentielle de la reprise de la croissance. A la demande de ses actionnaires, la Banque mondiale a consacré un effort très important depuis deux ans au soutien de ces réformes : 50 spécialistes sont venus renforcer les équipes de la Banque. Celle-ci a fait porter son aide sur la supervision et la réglementation prudentielle des marchés de capitaux, le développement des marchés financiers, le gouvernement et la restructuration des entreprises, les régimes relatifs aux relations créanciers/débiteurs et à l'insolvabilité et la divulgation de données financières, la comptabilité, l'audit et l'établissement de rapports financiers.

Dans les pays affectés par la crise, la Banque mondiale participe au programme de réformes dans le cadre des accords conclus par le FMI. Dans les autres pays émergents, qu'ils aient été indirectement affectés par la crise ou épargnés, la Banque contribue à prévenir les situations de déséquilibres en soutenant la préparation et la mise en œuvre des réformes dans les secteurs financiers. Le volume des actifs à traiter dépasse les capacités de toute institution publique, mais le rôle du groupe de la Banque mondiale vise avant tout à apporter aux gouvernements une expertise et à les aider à financer les premières restructurations, espérant ainsi bénéficier d'un effet de démonstration et d'entraînement. L'amélioration de la situation en Asie, notamment en Corée et Thaïlande, encourage cette approche.

A cet égard, durant l'exercice 1999, les programmes pays d'Asie de l'Est ont comporté, entre autres, les interventions suivantes :

- en Indonésie, la Banque a apporté son concours au renforcement de l'infrastructure juridique, à la restauration des banques, à l'amélioration du contrôle bancaire et à la restructuration des entreprises, et à la réforme du régime des faillites. Mille deux cents représentants des secteurs public et privé, venus d'Indonésie et d'autres pays d'Asie de l'Est, ont participé à une conférence organisée sous l'égide de la Banque à Djakarta, sur le thème des pratiques de comptabilité et d'audits nécessaires à l'amélioration de la transparence des entreprises ;
- en République de Corée, la Banque a aidé les autorités à créer une commission de contrôle financier et un service de supervision financière regroupant quatre instances de réglementation. La Banque appuie le gouvernement dans les efforts qu'il a entrepris pour aider de nombreuses petites et moyennes entreprises, mises en difficulté par la crise financière à restructurer leur passif et à faire davantage appel au crédit. La

Banque a prêté ainsi 724 MUSD à la Corée pour son secteur financier au cours de l'exercice 1999.

- en Thaïlande, la Banque a apporté son concours à la recapitalisation des banques commerciales, au renforcement du cadre législatif et réglementaire du secteur financier, et à l'évaluation de la capacité des institutions financières spécialisées à accroître leur volume de prêts pour remédier à la contraction du crédit. Pour ce faire, 560 MUSD au total ont été fournis à la Thaïlande au cours de l'exercice 1999.

L'autre volet essentiel de l'action de la Banque dans les pays émergents affectés par la crise concerne le domaine social. Ce dernier a lui aussi pris peu à peu une place considérable dans le portefeuille de la Banque, jusqu'à atteindre près de 20% des décaissements. La crise financière a révélé le retard de nombreux pays en développement en matière de systèmes de protection sociale et aggravé notablement dans certains pays la situation des populations les plus démunies. De même, les réformes indispensables pour sortir de la crise ont parfois ajouté de lourdes conséquences sociales. Le Groupe de la Banque mondiale a développé un ensemble d'opérations destinées à atténuer l'impact social par des " filets sociaux ", destinés à protéger les populations vulnérables. Plus de 30% des nouveaux prêts à l'appui des secteurs sociaux au cours de l'exercice 99 ont été accordés dans le cadre d'opérations plurisectorielles de plus vaste portée, visant à réformer les politiques publiques et à affecter des crédits aux secteurs de la santé et de l'éducation dans un contexte de restrictions budgétaires. Au delà des opérations traditionnelles de santé, de nutrition ainsi que des projets liés à la maîtrise démographique, apparaissent dans le portefeuille des activités de la Banque, des projets en matière d'éducation, ainsi que de protection sociale. Une stratégie en matière de protection sociale est en préparation à la Banque Mondiale, dans certains pays émergents ; la Banque y a développé des simulations de systèmes de retraite, permettant d'évaluer la soutenabilité des mécanismes de solidarité envisagés (en Corée, en Chine, au Brésil, en Roumanie...).

#### ATTÉNUER L'IMPACT SOCIAL DE LA CRISE EN INDONÉSIE

L'action résolue du gouvernement, les efforts concertés des bailleurs de fonds et la fiabilité des données sur les ménages ont contribué à atténuer l'impact social de la crise économique en Indonésie.

**Une action de grande envergure.** La Banque a consacré 600 MUSD à des projets de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, destinés à fournir des emplois temporaires aux populations les plus pauvres ; modifié les projets sanitaires en cours pour faciliter l'achat de contraceptifs et de médicaments ; coordonné la mise en place de mesures efficaces et opportunes pour satisfaire les besoins alimentaires ; et contribué à préserver les dépenses affectées aux secteurs de la santé et de l'éducation de base dans le cadre d'un prêt d'ajustement. Le gouvernement a maintenu les crédits budgétaires affectés aux achats de médicaments, de vaccins et de contraceptifs, ainsi qu'aux services de santé de base, en particulier les programmes de santé et de nutrition communautaires.

**Appui des bailleurs de fonds à l'éducation.** La stratégie gouvernementale vise en priorité à protéger le budget global et, avec l'appui des bailleurs de fonds, à accroître les crédits budgétaires destinés à l'éducation de base, à la scolarisation des enfants, au maintien de la qualité, au suivi des effets de la crise et de l'impact des programmes et au renforcement de l'efficacité via la décentralisation des responsabilités.

En juillet 1998, le gouvernement indonésien – avec l'appui de la Banque, de la Banque

asiatique de développement, du Fonds des Nations-Unies pour l'enfance et d'organismes bilatéraux, notamment l'USAID et la Rencontre Asie-Europe – a annoncé un nouveau train de mesures de protection en faveur de l'éducation. Ce programme finance l'octroi de subventions globales aux 40 % les plus pauvres des établissements scolaires (soit 33 000 écoles) pour contribuer au financement des fournitures scolaires, de réparations mineures et des frais de scolarité des étudiants de condition modeste ; et pour accorder – en fonction des principaux besoins déterminés au moyen d'une enquête rapide – des bourses à 2,6 millions d'étudiants du secondaire (17 % des inscrits) issus de familles urbaines et rurales dans l'impossibilité d'acquitter les frais de scolarité, le prix des livres et des uniformes, et les frais de transport. Ce programme a donné de très bons résultats sur le plan de la scolarisation des enfants et a souvent permis à la société civile et aux populations locales de s'impliquer, comme jamais auparavant, dans la vie scolaire.

Pour l'avenir, la Banque insiste sur l'importance des capacités institutionnelles des Etats pour assurer le développement. Devant les difficultés rencontrées par certains pays en crise, l'absence d'une application efficace des règles de droit et d'une législation adaptée, en matière commerciale et financière notamment, a conduit la Banque mondiale à réaffirmer l'importance du développement des capacités institutionnelles dans le cadre de ses opérations.

**Engagements de la BIRD : situation au 30 mai 2000 en MUSD**

	<b>Total</b>
<b>Total</b>	<b>10902</b>
Afrique	98
Asie de l'Est et Pacifique	2501
Europe Centrale et Asie	2731
Amérique latine et Caraïbes	4018
Moyen Orient et Afrique du Nord	760
Asie du Sud ( Inde Pakistan)	794

*2.2.3. La Banque mondiale face aux nouveaux défis des pays en développement*

Limiter l'action de la Banque à des interventions financières pour soutenir l'appui aux réformes économiques et la mise en œuvre des politiques sociales (santé et éducation) ou des infrastructures de base dans les pays en développement ne rendrait pas parfaitement compte de la diversité de son action. Un certain nombre de défis à caractère global ont un impact extrêmement important sur les activités de la Banque, qui doit assurer son rôle de fournisseur de biens publics globaux. La Banque doit ainsi s'attacher à participer à la solution de problèmes qui dépassent le cadre des frontières nationales, pour développer des partenariats régionaux ou globaux, en matière de recherche, de partage de la connaissance, de développement des capacités, de coordination des donateurs. L'environnement, la santé, apparaissent au titre de ces attentes fortes des pays en développement vis à vis de la Banque Mondiale.

## L'environnement

La Banque mondiale s'est, depuis de nombreuses années, investie sur le domaine de l'environnement et le portefeuille de ses activités n'a cessé de s'y accroître en même temps qu'il s'est de plus en plus intégré au sein des activités de développement de la Banque : les montants cumulés des encours de prêts pour des projets environnementaux a atteint près de 15 MdsUSD en 1999. La sélection des projets par la Banque obéit désormais à une classification rigoureuse en trois catégories selon leur impact sur le plan environnemental et sociétal et exige en conséquence des études d'impact indépendantes approfondies, en consultation avec la société civile.

En 1999, un réseau du développement socialement et environnementalement durable a été créé, afin de faire le lien entre la réduction de la pauvreté et la viabilité environnementale et sociale. La crise économique récente a exacerbé les pressions sur l'environnement dans de nombreux pays, le moindre cas n'étant pas l'Indonésie. L'ampleur des dégâts occasionnés par le cyclone Mitch donne également à penser que la dégradation des ressources naturelles a contribué à aggraver la situation.

Sur le terrain, les actions de la banque visent à renforcer les capacités locales des pays afin de les aider à intégrer des considérations environnementales dans leurs programmes. Ainsi, un nouveau guide de bonne pratique et politique pour prévenir et réduire la pollution a été adopté par la banque. L'assurance de qualité environnementale des projets financés a été renforcée alors que les programmes de formation à l'environnement ont été réorganisés avec l'utilisation des nouvelles technologies idéales pour les équipes sur le terrain. Dans le cadre de développement intégré (CDI), les stratégies d'assistance pays et environnement (CASE) ont été expérimentées, visant à développer et tester la prise en compte de questions d'environnement et de gestion des ressources naturelles dans les stratégies de développement. La banque cherche aussi à promouvoir l'utilisation de ses normes opérationnelles par d'autres organisations, y compris le secteur privé. Ceci la conduit naturellement à envisager des mécanismes à la fois incitatifs pour les acteurs économiques, mais aussi performants en matière environnementale (cf encadré Fonds Carbone Prototype).

### **Le Fonds Prototype Carbone**

La Banque Mondiale a lancé le fonds Carbone Prototype en janvier 2000, comme le premier mécanisme visant à répondre au changement climatique et promouvoir les transferts financiers et les transferts de technologies économes en émissions de gaz carbonique vers les pays en développement.

Etabli par la Banque Mondiale avec les contributions de gouvernements (pays du Nord, d'Europe, Japon, Canada) et de sociétés privées (montant total de 150 MUSD), le FPC a été conçu comme un fonds d'investissement. Il vise à la mise en place d'activités de réduction des émissions de carbone dans le cadre des deux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. La banque, en tant que gestionnaire du Fonds, signera des accords avec les pays hôtes – des pays en développement et en transition- pour chaque projet. En améliorant les projets, en utilisant des technologies plus propres, des moyens de vérification indépendants et de certification par des experts financés par le Fonds, des " crédits d'émission " seront créés et, une fois certifiés, seront distribués aux investisseurs, ou participants au fonds.

Les réductions d'émissions issues de projets du Fonds Carbone pourront, éventuellement, être utilisées en échange des engagements des pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. L'enjeu prioritaire sera celui des énergies renouvelables comme l'énergie éolienne, les petites capacités hydroélectriques, et la biomasse qui, sans le bénéfice de la vente des " crédits d'émission ", ne seraient pas rentables.

Le grand chantier de la Banque Mondiale reste cependant la mise en place de sa stratégie sur l'environnement, destinée à définir ses priorités et programmes pour aider les pays en développement à faire face à ces enjeux environnementaux à moyen et long terme. Les débats autour de cette stratégie devraient aboutir à la fin de l'année 2000. Un important travail d'analyse des évaluations des opérations déjà conduites par la Banque a déjà été effectué. Des études approfondies sur la pollution atmosphérique, le traitement des eaux usées, et leur impact sur les populations urbaines pauvres sont en cours, visant à mieux cibler les besoins en matière de renforcement des capacités de gestion environnementale des pays en développement, mais aussi des pays notamment en transition, absolument dépourvus sur ce plan. Le cadre de développement intégré, peut, avec certains pays pilotes être le lieu naturel où les questions de gestion environnementale s'intègre dans une vision plus globale du développement.

Au niveau mondial, la Banque reste aussi au premier plan, par son rôle de gestionnaire du Fonds pour l'Environnement Mondial, créé en 1989 sur proposition franco - allemande. Ce fonds est le mécanisme financier reconnu par les Conventions de Rio relatives au climat et à la biodiversité. Il intervient dans trois domaines privilégiés : l'effet de serre et la couche d'ozone, la préservation de la biodiversité et les eaux internationales. La deuxième reconstitution des ressources du fonds a été approuvée en 1998, à hauteur de 2,75 MdsUSD : la France y contribue pour un montant de 862 MF.

La Banque participe aussi, en tant qu'agence d'exécution, au fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal, visant à aider les pays en développement à abandonner l'utilisation de substances détruisant la couche d'ozone. La fermeture programmée de toutes les usines de productions de CFC en Chine est, à ce sujet, un succès pour la Banque, et une avancée historique pour le Fonds. La mise en place de partenariats est centrale, comme par exemple celui sur le secteur forestier, avec le WWF (World Wide Fund for Nature), qui cherche à développer une meilleure gestion des ressources forestières en Afrique, Malaisie et dans le secteur privé. La déclaration de Yaoundé dont l'objectif est de créer un réseau d'espaces protégés pour promouvoir la préservation des espèces en Afrique, les actions sur le contrôle de la qualité de l'air dans les pays d'Europe centrale et Orientale montrent l'engagement de la Banque dans tous les secteurs environnementaux et dans toutes les régions du monde.

#### **La lutte contre le virus du SIDA et les épidémies**

Autre enjeu planétaire, la lutte contre le SIDA mobilise, depuis de nombreuses années, la Banque mondiale, qui, comme l'ensemble des pays donateurs, considère que cete épidémie représente une variable majeure du développement économique et social du monde en développement. En effet alors que près de 34 millions de personnes sont aujourd'hui affectées par ce virus, l'essentiel des victimes se trouvent désormais dans les pays en développement : les deux tiers, soit 22,5 millions, habitent en Afrique subsaharienne, 7,3 millions en Asie de

l'Est et du Sud, 1,4 million en Amérique, 890 000 en Amérique du Nord, 550 000 en Europe, 270 000 en Europe de l'Est. Sur les 5,8 millions de personnes nouvellement infectées par ce virus en 1998, 4 le sont en Afrique, où la transmission de la mère aux enfants reste le mode dominant.

Cette maladie, a désormais, un fort impact sur la croissance démographique de l'Afrique. Ainsi, les gains importants en matière d'espérance de vie de ces quarante dernières années viennent d'être quasiment réduits à néant dans de nombreux pays africains (Kenya, Ouganda, Malawi, Zimbabwe, Zambie), qui voient leur transition démographique s'inverser.

La Banque mondiale est, aujourd'hui, le principal bailleur de fonds dans le domaine de la santé dans le monde : elle dispose donc de l'influence nécessaire pour convaincre l'ensemble des Gouvernements des pays en développement qui ne s'y sont pas encore engagés à faire de la lutte contre ce fléau une priorité de leur politique sanitaire, car sans volonté politique locale, le travail d'assistance est particulièrement improductif. En plein accord avec la France, la Banque mondiale a obtenu le soutien des pays du G7 lors du sommet de Cologne pour aller de l'avant sur cette question dans la limite des compétences de la Banque. Elle est actuellement en phase de mise en place de cette nouvelle stratégie, en partenariat avec les gouvernements et le programme des Nations Unies contre le SIDA, afin de promouvoir le soutien aux partenaires, pour des actions de prévention, et pour la mise en place de programmes d'amélioration du traitement du VIH/SIDA et des soins aux porteurs de virus.

La question du SIDA ne doit pas occulter l'effort fait par la Banque vis à vis des autres épidémies et dans le secteur de la santé en général (cf encadré suivant). Avec près de 2 MdsUSD d'engagements annuels en matière de santé, la Banque Mondiale poursuit une stratégie d'amélioration des indicateurs de santé et de nutrition des populations les plus pauvres, l'amélioration des systèmes de santé et le financement durable des soins. Dans la période récente, la lutte contre le paludisme et les campagnes de vaccination ont pris un nouvel essor, en partenariat avec des ONG, l'UNICEF et le PNUD.

#### **UN PRÊT POUR LA SURVEILLANCE ÉPIDÉMIologique ET LA LUTTE CONTRE LES MALADIES AU BRÉSIL**

En septembre 1998, le Conseil a approuvé un prêt de 100 millions de dollars en faveur du Brésil, avec pour objectif d'aider ce pays à améliorer son dispositif national de surveillance et de lutte pour réduire la morbidité et la mortalité causées par les maladies transmissibles. Le programme, qui s'échelonne sur huit ans, comprend trois projets dont la finalité est de renforcer la surveillance en améliorant le système de télécommunications pour la gestion des données, en réhabilitant le réseau de laboratoires et en formant du personnel.

Les maladies transmissibles ignorent les frontières. Le Brésil savait qu'il devait renforcer ses moyens de surveillance et de lutte contre les maladies infectieuses existantes et nouvelles, et ses partenaires savaient qu'il était décidé à agir et qu'il en avait la capacité. Le projet a permis de fournir les fonds nécessaires et de concrétiser une collaboration qui bénéficie maintenant du soutien du projet.

Le projet est le fruit d'une collaboration étroite entre de nombreux partenaires : la Banque Mondiale, le gouvernement brésilien, le Centre de lutte contre les maladies (CDC). l'Organisation mondiale de la santé (OMS). l'Organisation nanaméricaine de la

santé, et le bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé. Depuis de longues années, le CDC s'intéresse de très près à l'action entreprise au Brésil.

Des scientifiques de ce Centre et de l'OMS travaillent au Brésil à l'étude de problèmes de santé publique importants, notamment le sida, la fièvre hémorragique et d'autres maladies infectieuses nouvelles, ainsi qu'à l'éradication de la poliomyélite. Et la Banque, de son côté, a fourni des fonds pour réduire l'impact de ces maladies dans le cadre de projets précédents.

Le projet constitue la première phase d'un programme de cinq ans (financé par un prêt à des programmes évolutifs), qui aura des effets positifs sur l'ensemble de la population puisque son objectif est d'améliorer l'efficacité du secteur de la santé. La première phase vise à mettre en place un plan viable d'amélioration du dispositif national de surveillance des maladies qui en fasse, d'ici une dizaine d'années, un système décentralisé et mieux équipé, en termes de ressources humaines et financières, pour répondre de manière efficace aux besoins nouveaux de la population. Le projet bénéficiera particulièrement aux groupes les plus défavorisés, tels que ceux qui vivent dans le bassin amazonien et d'autres zones vierges, car ce sont eux qui sont les plus sévèrement affectés par les maladies transmissibles. Les Etats, les municipalités et les organismes de soins à but non lucratif bénéficieront aussi énormément de l'opération, puisque leurs capacités de préparation, d'évaluation et d'exécution des sous-projets s'en trouveront renforcées.

Cette première opération de la Banque exclusivement centrée sur la surveillance épidémiologique et la lutte contre les maladies permet de mettre le problème en lumière et devrait ouvrir la voie à des projets similaires en Amérique latine et dans d'autres régions. Elle a déjà inspiré un projet du même type en Argentine, ainsi qu'un autre qui vise à renforcer la collaboration entre les pays du MERCOSUR pour la surveillance et la lutte contre les maladies.

### **L'accès des pays en développement aux technologies de l'information et des communications**

La Banque mondiale fait également de la question de l'accès des pays en développement à ces nouvelles technologies un accent particulièrement fort de son action, qui justifie son appellation de " banque du savoir ". Au delà de la priorité constante accordée, tant par la BIRD que l'AID, aux programmes d'éducation, la Banque mondiale a placé le développement des technologies de l'information et des communications comme une nouvelle priorité de son action.

Ainsi, la SFI et la BIRD soutiennent-elles activement les programmes de financement d'infrastructures de télécommunications dans de nombreux pays. Elles y favorisent l'émergence d'une concurrence dans ce secteur. Elles veillent aussi à la diffusion des nouvelles applications et au développement de l'informatique. Il convient, en particulier, de souligner le rôle joué par le programme INFODEV pour développer des partenariats nord sud sur ce thème. La France a apporté une contribution constante à cette initiative.

Enfin, il convient d'indiquer que l'action de la Banque mondiale pour sensibiliser les pays aux risques du passage à l'an 2000 a été très importante. La banque a tenté d'inciter l'ensemble

des pays en développement à établir suffisamment tôt des diagnostics de leurs systèmes d'information.

Le groupe de la Banque mondiale a également lancé le concept de *Global Development Gateway*, portail Internet permettant à un grand nombre de participants, pays en développement, donateurs, société civile, secteur privé, d'avoir accès à des informations en matière de développement, qu'il s'agisse d'orientations, de financements ou d'opportunités commerciales. Naturellement, cette initiative pourra permettre à la Banque de valoriser son réseau de recherche, ses partenaires, améliorant ainsi la compréhension des questions de pauvreté et l'efficacité des politiques d'aide au développement.

Ces quelques exemples témoignent de la diversité de l'action du groupe, mais aussi de la richesse des experts dont elle dispose.

#### 2.2.4. L'évolution de l'organisation de la Banque mondiale

En 1997, le président de la Banque a lancé une réorganisation profonde de son institution, considérée comme trop centrée sur Washington et insuffisamment présente sur le terrain. Cette réforme, dénommée " paquet stratégique " (" Strategic Compact "), a conduit à déconcentrer les services de la Banque en déléguant dans les pays en développement des Directeurs pays résidents, aujourd'hui au nombre de 29, ayant capacité d'orientation et de décision sur les programmes de la Banque. Par ailleurs, la Banque dispose aujourd'hui d'une représentation dans 92 pays.

Ce mouvement a été poursuivi sur le terrain, et les premiers échos qui peuvent être recueillis sont favorables à cette proximité accrue entre les services de la Banque et les emprunteurs. Cependant, les actionnaires sont encore préoccupés par l'absence de diminution à ce stade du nombre de personnes basées à Washington. Ce mouvement est désormais indispensable, et fait partie intégrante du processus de déconcentration.

Au delà de la déconcentration, cette réforme a également profondément modernisé l'organisation du siège de la Banque. Elle a permis un renforcement très net des capacités dans le secteur financier. La Banque dispose désormais d'une organisation matricielle en réseaux géographiques et thématiques. Cette organisation permet de faciliter la diffusion de l'expertise et l'intégration dans les projets des éléments externes : protection sociale, environnement local et mondial, etc...

La poursuite de ce mouvement de déconcentration suppose que la Banque mondiale se donne les moyens de capitaliser son expérience mondiale dans chaque domaine, qui est l'une de ses principales plus values en matière de savoir-faire. C'est l'un des objectifs pour la direction et les personnels de la Banque que de développer des outils pour permettre cette capitalisation, baptisée de façon ambitieuse " banque du savoir ", au sein de l'institution.

Parallèlement à ce mouvement de décentralisation, la Banque a mis l'accent sur l'amélioration en matière d'efficacité de l'aide.

#### **L'évaluation à la Banque Mondiale**

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'évaluation des opérations (OED) assure depuis plus de trente ans l'évaluation indépendante des opérations de la Banque à leur sortie de portefeuille. Il analyse aussi l'adaptation du retour sur expérience, évalue les actions prises par la Banque en réponse aux résultats d'évaluation et encourage le développement des capacités d'évaluation dans les pays membres

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'examen de l'efficacité de l'aide, notamment celle suivant immédiatement la crise financière de 1998 souligne notamment le fait qu'il ne suffit pas d'un contexte macroéconomique stable pour alimenter une croissance durable, que les institutions y ont un rôle central (notamment dans les secteurs financiers), que le développement social est indispensable à la réduction de la pauvreté, et que l'aide de la Banque doit être centrée sur les besoins propres au pays et reposer sur un partenariat. Ces recommandations font l'objet des efforts actuels de la Banque pour la mise en œuvre de ses projets.

Globalement, les rapports du département de l'évaluation indiquent que la performance des projets s'est sensiblement améliorée. Le pourcentage des projets financés par la Banque dont les résultats ont été jugés satisfaisants à l'issue des décaissements a augmenté, passant d'une moyenne de 65 à 70%, au cours de la période 1990-96, à un pourcentage de 75% au moins en 1997-98, dont 7% donnant des résultats exceptionnels. Ces meilleurs résultats tiennent à l'amélioration de la performance de l'emprunteur, à une conception plus réaliste des projets et

à une meilleure gestion du portefeuille. Il apparaît cependant une tendance à la complexité des projets (72% des projets sont classifiés complexes ou très complexes).

L'objectif d'atteindre une proportion de 75% de projets classés " satisfaisant " apparaît ainsi rempli en 2000, en partie grâce à un pourcentage de 78% de projets jugés positivement hors Afrique. L'évaluation met, par contre, en relief la difficulté de la Banque à mettre en place des opérations aussi efficaces en moyenne en Afrique, où seulement 61% des projets avaient atteint un niveau satisfaisant.

#### *2.2.5. L'évolution de la situation financière de la Banque mondiale et de la SFI*

Pour aider les pays émergents à faire face à la crise, la BIRD a augmenté ses engagements annuels pour atteindre 30 MdsUSD en 1998. Ce niveau a décliné en 1999 à 19 MdsUSD et devrait atteindre de l'ordre de 15 MdsUSD en 2000. Le niveau actuel des engagements de la BIRD reste compatible avec ses ressources financières, et la situation financière de la Banque est moins tendue qu'au cours des deux dernières années.

Le revenu net de la Banque, qui correspond en quelque sorte à un bénéfice, a subi une forte pression. Pour permettre à la Banque de poursuivre dans de bonnes conditions son mandat de financement du développement, ses actionnaires lui ont demandé de mieux exploiter ses marges de manœuvre financières : en réduisant ses coûts, en répercutant plus fidèlement le coût de ses opérations sur le prix de ses prêts, en étant plus sélective dans le choix de ses opérations.

Dans ces conditions, la Banque devrait être en mesure de reconstituer progressivement des marges de manœuvre équivalentes à celles dont elle disposait avant la crise, d'autant qu'elle bénéficiera dans les prochains mois des revenus issus des remboursements des prêts consentis lors de la période de crise.

La Société financière internationale a, elle aussi, été confrontée à la crise financière. Dans les pays émergents touchés par cette dernière, la SFI a entrepris une profonde restructuration de son portefeuille. Pour faire face à cette situation nouvelle, le Président du groupe de la Banque mondiale a nommé un nouveau Vice Président chargé de resserrer les liens avec la Banque mondiale, où il supervise les activités liées au secteur privé, et de repenser profondément les modalités d'intervention et priorités stratégiques de la SFI, en particulier dans les pays émergents où son exposition est particulièrement élevée, notamment en Amérique Latine. Elle a dû, en effet, faire face à une demande accrue de la part des investisseurs internationaux qui, en période de crise, souhaitent s'associer à un bailleur multilatéral " créancier privilégié " pour obtenir une garantie plus grande de trouver un investissement de qualité et de retrouver son investissement in fine. En période de sortie de crise, la SFI doit désormais faire preuve de plus de sélectivité dans ses opérations, pour satisfaire sa mission de développement du secteur privé à long terme.

Cependant, la SFI n'est pas un instrument de nature à modifier à lui seul le repli des flux privés qui se sont redéployés vers les pays développés en cours de crise. Elle doit donc trouver un équilibre entre le volume de la demande, des capacités financières contraintes et une exigence de qualité pour garantir un effet de démonstration suffisant, objectif principal de l'institution.

Pour déterminer plus clairement les lignes directrices dans ce nouveau contexte, la SFI a élaboré un document stratégique proposant des priorités d'action pour l'institution : celles-ci comprennent un accent géographique mis désormais sur l'Afrique, où l'impact en terme de développement de la SFI sera le plus important. Ceci est d'ailleurs cohérent avec le fait que la SFI était souvent surexposée au risque des grands pays émergents. Une priorité sectorielle est réaffirmée sur les secteurs financiers ainsi que les PME, qui constituent le principal vecteur du développement économique, y compris dans les pays en développement

### *2.3. La France et la Banque mondiale*

La Banque mondiale dispose, par son réseau, par son expérience de cinquante années de développement, par la composition mondiale de son actionnariat, d'une concentration de compétences et d'informations uniques pour traiter les problèmes qui se posent à l'échelle mondiale : la pauvreté, l'environnement, le développement économique.

Parce qu'elle est le quatrième actionnaire de la Banque, la France exerce une influence de premier plan dans l'ensemble des grandes politiques de la Banque. Sa place de membre permanent du Conseil d'Administration, la coordination étroite que permet une organisation où l'administrateur à la Banque Mondiale représente également notre pays au conseil d'administration du FMI, sa longue tradition d'aide au développement, son rang de troisième donateur mondial d'aide ainsi que sa relation privilégiée avec l'Afrique, lui confèrent d'ailleurs une place particulière au sein de l'institution.

#### **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 : 4,49% soit % de voix : 4,38 %

Part au capital de la SFI : 5,18 % soit en % de voix : 5,09 %

Part au capital de la MIGA : 4,92 % soit en % de voix : 4,08%

Part de contribution à l'AID : 7,3%

#### *2.3.1. La place de la France au sein de la Banque*

##### a) La présence française au sein de la Banque

L'influence de la France dans les activités de la Banque Mondiale passe par le maintien ou le renforcement de la présence française au sein du personnel de l'institution. Au cours des deux dernières années, la présence française à la Banque Mondiale a gagné en niveau de responsabilité. Certes, depuis le départ du Vice-Président français pour l'Asie de l'Est, un seul Français occupe aujourd'hui un poste de vice-président (Moyen-Orient, Afrique du Nord), poste directement opérationnel dans une région au cœur de l'activité stratégique de la Banque Mondiale. Cependant, l'encadrement supérieur français (directeurs et chefs de divisions) est bien présent tant dans les unités techniques de la Banque qu'au sein du personnel de la Société Financière Internationale. Le renforcer constitue néanmoins un objectif important

pour faire en sorte que l'expérience française en matière de développement soit bien présente au sein de la Banque.

De façon globale, avec un effectif de 266 cadres, les Français représentent un peu moins de 5% du total des cadres de l'institution, en progression de 8% par rapport à 1998. En 1999, une vingtaine de français ont en effet été recrutés par la Banque Mondiale. En pourcentage du personnel d'encadrement, les français se classent en troisième position derrière les Britanniques (6%) et les Américains (de l'ordre de 20%). Grâce à leur compétence reconnue, ils sont ainsi parvenus à se maintenir, dans un contexte de fort bouleversement des structures hiérarchiques de la Banque au cours des deux dernières années.

Des programmes d'échanges de personnel avec l'AFD et les administrations françaises (renforcés et formalisés en 1999 dans le cadre de " secondment programm ") existent pour assurer un flux de candidatures françaises aux postes qu'offre la Banque mondiale. Le bureau européen de la Banque mondiale à Paris joue également un rôle important d'information et de sélection des candidatures dans notre pays.

#### b) Relations financières entre la Banque Mondiale et la France

Au début de l'année 2000, la France a versé sa première (de trois) contributions annuelles à la douzième reconstitution de l'Association Internationale pour le Développement, guichet concessionnel du groupe de la Banque mondiale pour les pays dont le revenu n'excède pas 925 dollars par habitant. Cette contribution s'est élevée à 1,692 MdF. La douzième reconstitution de l'AID devrait permettre de couvrir la période 2000-2002.

Cette négociation avait été conclue à la fin de l'année 1998 sur un accord pour une reconstitution de 15,2 MdsDTS, selon un partage équitable de la charge qui respecte les parts traditionnelles des principaux donateurs (Etats-Unis 20,86 %, Japon 20%, Allemagne 11% , France 7,3%). La Banque mondiale contribue elle-même en partie à la reconstitution de ces ressources au travers de son revenu net.

En 1998, les contributeurs du FEM (Fonds pour l'Environnement Mondial) ont conclu un accord sur une reconstitution d'un montant de 2,7 MdsUSD, selon un partage similaire à celui de l'AID, conditionné à l'apurement des arriérés de contribution américains sur la reconstitution précédente. Dès que les Etats-Unis ont assuré la totalité de celle-ci, la France a apporté sa contribution à ce fonds. Celle-ci s'élève à un montant total de 862 MF libérable en quatre tranches, dont nous avons effectué le premier paiement début 2000.

En 1998, les actionnaires de l'Agence Multilatérale pour la Garantie des Investissements ont conclu une augmentation de capital pour cette institution, qui au sein du groupe de la Banque mondiale, est chargée de promouvoir les investissements dans les pays en développement en les garantissant contre le risque politique. La France versera une contribution de 44 MF sur 2 ans. Le premier versement aura lieu en 2000, cette augmentation de capital étant désormais devenue désormais effective.

Enfin, en 1999, la France a versé un montant de 45 MF à la Banque Mondiale, 25 MF comme contribution au fonds fiduciaire ASEM, mis en place à la suite de la crise asiatique et 20 MF au titre de la mise en place de projets d'assistance technique liés à la reconstruction au Kosovo.

Les contributions au groupe de la Banque mondiale proviennent des chapitres budgétaires 58-00 (capital) et 68-04 (contributions à l'AID) du budget des charges communes.

#### c) Les marchés de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale a décaissé 24 MdsUSD en 1999, qui se répartissent en 14 MdsUSD au profit des projets d'investissement et 10 MdsUSD sur les prêts et crédits d'ajustement structurel qui sont des contributions générales au financement des Etats.

Les projets d'investissement donnent lieu à des appels d'offres, souvent internationaux. Parmi les 14 Mds USD décaissés en 1999 au profit des projets d'investissement, 4,2 Mds USD ont été attribués à des pays fournisseurs différents du pays emprunteur dans lequel se déroule le projet. Les entreprises françaises ont obtenu des contrats dont le montant représente 8,6% de ces financements, soit 361 MUSD. Les entreprises françaises se classent ainsi en 4<sup>ème</sup> place derrière celles des Etats-Unis (12%), d'Allemagne (10,2%), du Japon (9,03%) .

Les entreprises françaises enregistrent donc, en valeur relative, sur ces marchés de bonnes performances, par comparaison à leurs concurrents des autres pays de l'OCDE. Cette performance est liée à la compétitivité des offres des entreprises de notre pays, à leur bonne connaissance des procédures de l'institution, aux efforts de promotion de l'offre française et à leur succès sur certaines régions d'intervention de la Banque Mondiale.

Les marchés de conseil, d'études et d'assistance technique prennent aussi une place croissante dans les activités de la Banque Mondiale. Hors marchés locaux et hors prêts et crédits d'ajustement structurels, ces activités représentent pour 1999 un volume de contrats de l'ordre de 706 MUSD. Sur ces marchés, l'expertise française se positionne favorablement dans un contexte de forte concurrence de la part des pays anglo-saxons. En 1999, les consultants français (sociétés et consultants individuels) ont obtenu 8,6% des contrats de la Banque Mondiale, se classant ainsi en troisième position derrière les consultants américains (23% des contrats) et les consultants britanniques (15,9% des contrats).

Afin de renforcer la présence de l'expertise française sur ces marchés souvent stratégiques en termes de structuration du développement, la France a décidé de renforcer son action de soutien aux entreprises. Ainsi, en octobre 1999, un site internet a été lancé pour aider les entreprises françaises intéressées par la Banque. La France a également renforcé sa coopération technique avec la Banque Mondiale et sa filiale " secteur privé " (Société Financière Internationale) en créant en 1998 et 1999 deux fonds d'assistance technique (fonds fiduciaires). Cette question est évoquée dans le chapitre suivant.

#### d) Coopération entre la France et la Banque mondiale

Au delà du rôle d'orientation que doit jouer la France en tant qu'actionnaire, la coopération entre la France et la Banque dans des opérations précises est un moyen important pour mesurer et renforcer les convergences de vues.

Par ailleurs nos relations avec le Groupe sont très privilégiées et facilitées : depuis 1971 en effet, Paris accueille un bureau de représentation de la Banque mondiale, avenue d'Iéna ainsi qu'une représentation de la SFI. La place de l'Europe, premier actionnaire du Groupe devant les Etats-Unis, vient d'être aujourd'hui reconnue puisque le bureau de Paris a été transformé en Vice Présidence Europe confiée à M. Jean François Rischard (originaire du Luxembourg)

en octobre dernier ce qui témoigne de la volonté du groupe de se rapprocher de ses principaux actionnaires. Paris est par ailleurs, le siège régulier des réunions de coordination de l'aide entre les pays donateurs et les pays récipiendaires et tous les bailleurs de fonds dans le cadre des " groupes consultatifs ".

La France et la Banque mondiale entretiennent, de longue date, des relations de coopération dans les pays où la France entreprend une coopération bilatérale importante.

L'Agence Française de Développement et les services de coopération sont en contact avec les missions résidentes de la Banque. L'AFD intervient régulièrement sous la forme de co-financement avec la Banque mondiale. Cette forme de coopération est très satisfaisante, et mérite d'être renforcée.

La France a souhaité se donner des moyens de coopérer plus généralement avec la Banque, y compris en dehors de la zone de solidarité prioritaire. Les fonds fiduciaires sont les instruments adaptés à ce type de coopération. Ils permettent de mobiliser une expertise française dans le cadre de programmes de la Banque mondiale et de créer un lien utile entre la France et la Banque pour les phases ultérieures.

La France dispose d'un fonds pour financer des missions d'experts de courte durée dans des domaines ciblés (domaines de souveraineté, agriculture). Pour développer de façon substantielle notre coopération avec le groupe de la Banque mondiale, un fonds fiduciaire auprès de la Banque mondiale et un autre auprès de la Société financière internationale ont été créés en 1998 et 1999. Ces fonds ont bénéficié d'une contribution financière de 45 MF en 1999 et ont une vocation générale de financement d'études de faisabilité en amont des projets : ils contribuent à valoriser l'expertise française publique et privée auprès de la Banque et de la SFI. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie veille à l'instruction interministérielle de ces dossiers, notamment grâce à la présidence qu'il assure des comités du Fonds d'Aide au Secteur Privé (FASEP).

### *2.3.2. Objectifs de la France au sein de la Banque:*

Traditionnellement, la France a joué un rôle de premier plan au sein de la Banque sur toutes les questions de développement posées à l'échelle mondiale. La réforme d'ampleur de la coopération française au développement dans un contexte (crise financière des pays émergents, endettement des pays les plus pauvres: cf 2.2 et 3) plaçant les questions de développement en tête de l'agenda international ont encore contribué à renforcer ce rôle. Ainsi, la France a été particulièrement présente sur les questions suivantes:

- la stabilité économique et financière internationale. La crise financière a mis en évidence les besoins de réformes des systèmes financiers nationaux. A la demande notamment de la France suivie du G7, la Banque mondiale, en collaboration avec le Fonds monétaire international, a notablement renforcé son activité dans ce domaine (cf 1).
- le surendettement, avec l'initiative sur la dette des pays pauvres en appuyant fortement et en formalisant le lien des réductions de la dette sur la réduction de la pauvreté (cf 3) ;
- les domaines sociaux, avec le soutien d'une approche équilibrée du développement, reprise par le Président Wolfensohn dans sa proposition de " cadre intégré de développement ";

- les biens publics globaux, comme l'environnement, la lutte contre les épidémies (cf 2.2.3)....

**Il convient de poursuivre ces efforts, mais il apparaît crucial que la France, en liaison avec ses partenaires européens, affiche une vision du développement cohérente et renforcée dans un débat international longtemps dominé par une pensée économique exclusivement libérale et insuffisamment inspirée de régulation.**

a) La vision française des priorités en matière de coopération internationale pour le développement:

La France a entrepris un effort de sélectivité de son APD en dessinant en 1999, les contours de la Zone de solidarité prioritaire (cf Annexe 9 : Définition de la ZSP), vers laquelle doit se concentrer son aide bilatérale au développement. Cette zone comprend en majorité des pays de l'Afrique subsaharienne, du Maghreb, de la péninsule indochinoise et des Caraïbes. La France a mis en place un Haut Conseil pour la Coopération Internationale, instance de débats et de dialogue, permettant aux représentants de la société civile d'être associés à la définition de la politique de coopération internationale pour le développement.

Dans ce contexte, pour la France, les institutions multilatérales de développement, Institutions des Nations Unies ou Banques de développement, doivent satisfaire à deux objectifs :

i) mobiliser un volume élevé de ressources et de compétences vers les pays de la Zone de solidarité prioritaire et plus largement, vers les pays les plus pauvres n'ayant pas accès aux marchés de capitaux,

ii) permettre à la France d'être présente, à travers le système multilatéral, dans l'ensemble des régions du monde où elle ne peut entretenir de façon efficace une coopération bilatérale, en s'assurant que cette intervention permette de catalyser l'investissement privé et de s'attaquer aux poches de pauvreté dans les pays qui entrent dans des phases avancées de leur développement.

De surcroît, la bonne coordination des institutions financières entre elles, l'efficacité des opérations soutenues (cf 2.2.4), la transparence et la bonne gouvernance, à la fois dans l'allocation des fonds comme dans leur utilisation, la protection et la valorisation des biens publics globaux sont nécessaires au renforcement de la légitimité politique de ces institutions, en particulier de la Banque Mondiale, pour lequel la France a toujours plaidé et qu'elle a obtenu pour ce qui concerne le FMI (transformation du comité intérimaire). Ce message a été renforcé lors de la visite du HCCI à Washington au printemps dernier. Il demeure que responsabilité politique des institutions et mission au profit de la lutte contre la pauvreté ne sont pas nécessairement toujours synonymes: ceci est bien souvent au centre des débats les plus sensibles à la Banque Mondiale. En 1999-2000, ce type de débats a marqué deux projets de financement en Iran et en Chine.

**Prêts en faveur de l'Iran : dilemme entre bonne gouvernance et réduction de la pauvreté**

Les discussions au conseil d'administration de la Banque en mai 2000 au sujet de deux projets d'investissements dans les secteurs sociaux en Iran, d'un montant total de 200 MUSD ont été l'occasion de vifs débats sur la nature du processus de réforme politique dans ce pays. à l'initiative notamment de la chaise américaine. mais aussi de la chaise

française.

En effet malgré la qualité intrinsèque des projets, la volatilité de la situation politique en Iran et donc les risques et les incertitudes pesant sur le processus de réforme dans ce pays ont simultanément été mis en relief par le procès de Chiraz.

Lors du Conseil d'administration du 18 mai dernier, la proposition de la Banque a été acceptée par la majorité des administrateurs – avec une opposition américaine et canadienne et une abstention française, valorisant le potentiel impact de ces projets sur la réduction de la pauvreté et s'opposant à une politisation des débats du conseil d'administration de la Banque.

#### **Projet de réduction de la pauvreté en Chine occidentale**

Ce projet, d'un montant total de 160 M de dollars, a pour objectif de réduire l'incidence de la pauvreté absolue dans trois provinces chinoises : la région autonome de Mongolie intérieure et les provinces de Gansu et Qinhai. La composante du projet concernant cette dernière province, d'un montant de 40 M de dollars, consiste à déplacer des populations d'agriculteurs de zones montagneuses arides vers des zones plus fertiles et à développer des réseaux d'irrigation, impliquant notamment la construction d'un barrage.

Le Conseil d'administration de la Banque a approuvé ce projet en juin 1999 malgré les oppositions de l'Allemagne et des Etats-Unis et les abstentions autrichienne, canadienne, française et nordique. Toutefois, dans sa décision, le Conseil a suspendu le déboursement des fonds liés à la composante Qinhai, dans l'attente des conclusions du panel d'inspection de la Banque. Ce dernier a en effet été saisi par plusieurs organisations non gouvernementales, inquiètes du fait que les migrations prévues risquaient d'affecter négativement les vies d'environ 4000 autochtones Tibétains et Mongols et de porter atteinte au patrimoine culturel tibétain, en amenant sur ce territoire des populations non tibétaines (environ 60 000 personnes).

Le Panel d'Inspection, composé d'experts indépendants, a ainsi été chargé d'enquêter sur le respect, par la Banque, de ses procédures opérationnelles internes dans la préparation de ce projet. Il a rendu ses conclusions fin avril 2000. Celles-ci mettent en évidence que des violations substantielles des procédures relatives aux déplacements involontaires de populations, au traitement des populations indigènes, et à l'évaluation de l'impact environnemental ont été commises. Fin juin 2000, tout en reconnaissant les erreurs de procédures commises, la Direction de la Banque a proposé au Conseil de conduire des études complémentaires permettant de répondre aux critiques du panel.

Lors du Conseil d'administration du 6 juillet dernier, la proposition de la Banque a été refusé par la majorité des administrateurs - dont le représentant français - car elle ne prévoyait pas un réexamen de l'opportunité du projet par le Conseil une fois les études complémentaires réalisées. A l'issue de cette discussion, l'Administrateur chinois a annoncé que son pays retirait sa demande d'un financement multilatéral pour la composante Qinhai.

Ces deux évolutions prioritaires (lutte contre la pauvreté et transparence des opérations) sont désormais nécessaires pour répondre aux interrogations de la société civile et des actionnaires de la Banque (voir ci-après encadré sur le rapport Meltzer). Elles ont fait l'objet de mentions spécifiques dans le rapport des Ministres des Finances du G7 aux chefs d'Etat, pour le sommet d'Okinawa. Elles constituent désormais les défis principaux de la Banque Mondiale.

#### **Le rapport Meltzer : les Banques de développement**

Ce rapport a été rédigé par une commission ad hoc du Congrès Américain.

*Une virulente critique de la Banque Mondiale:*

Le rapport accuse la Banque Mondiale de ne pas faire preuve de volontarisme pour atteindre son objectif qui est d'éradiquer la pauvreté. Il met en avant le fait que le portefeuille de la Banque est concentré à 70% sur 11 pays qui ont accès aux marchés de capitaux, et qu'en conséquence l'effort n'est pas assez concentré sur les pays les plus nécessiteux.

La Commission met à la charge de la Banque Mondiale le manque d'intérêt du secteur privé pour le développement. Il soutient ainsi que si les opérateurs privés pouvaient, comme les créanciers publics multilatéraux –Banque Mondiale et FMI- bénéficier d'un statut de créancier privilégié, ils seraient prêts à financer des investissements considérables dans les pays en développement. En ligne avec certains travaux de recherche de la Banque Mondiale (D.Dollar entres autres), la Commission considère donc que la valeur ajoutée réelle de la Banque ne réside que dans le transfert de connaissance.

Les recouvrements et la compétition entre Banque mondiale et banques régionales sont dénoncés dans le rapport, comme sources de surcoût et de clientélisme.

La Commission met aussi particulièrement l'accent sur les faibles performances obtenues par les programmes de réduction de pauvreté de la Banque Mondiale. Les auteurs du rapport interprètent ceci par le manque structurel d'incitation interne (vis à vis des personnels) et vis à vis des clients (les pays récipiendaires) : ceci soutiendrait donc, selon eux, la thèse que le retour sur expérience des programmes n'est que trop faiblement valorisé.

*Le rapport préconise que les Banques de développement se consacrent davantage à l'assistance technique et à la subvention et moins aux activités intensives en capital de type prêts, notamment en se plaçant comme catalyseur des flux privés auprès des pays émergents, en augmentant les incitations à la performance. Le principal effort devrait être tourné vers les 80 à 90 pays les plus pauvres. Le rapport souhaite que les Banques de Développement se voient interdire de proposer des prêts d'urgence, dont l'exclusivité appartiendrait alors au FMI.*

Ainsi, le cœur de la proposition du rapport est de progressivement supprimer les interventions de la Banque Mondiale dans les pays dont le revenu par habitant dépasse les 4000 USD et de limiter les interventions à partir d'un niveau de 2500USD. comme

pour le FMI.

La Commission propose également d'adapter la concessionnalité des prêts à l'accès aux marchés de capitaux des pays récipiendaires, et de privilégier le paiement direct des fournisseurs par les banques, de manière à éviter les détournements. D'autres propositions recouvrent la suppression de la MIGA et de la SFI (les investissements, garanties et prêts au secteur privé devraient être interdits), le retrait de la Banque mondiale de l'Amérique Latine et de l'Asie au profit de la Banque Interaméricaine de Développement et de la Banque Asiatique de Développement respectivement. La Commission recommande la mise en place de prêts pour les réformes institutionnelles, que les pays en développement proposeraient eux-mêmes aux Banques de développement. Le suivi en serait assuré par des auditeurs externes.

*Enfin, la Commission préconise que les Etats-Unis accroissent leur soutien à la réduction de la pauvreté.*

Si le gouvernement français ne partage pas les grandes conclusions très tranchées du rapport de la Commission Meltzer dans son analyse spécifique aux questions de développement, comme la spécialisation du Fonds et de la Banque Mondiale (cf 1), l'un sur les pays émergents l'autre sur les pays pauvres, ou la répartition stricte des activités de la Banque Mondiale et Banques régionales, certaines constatations rejoignent des positions françaises :

**– la Banque mondiale doit avoir comme priorité de se concentrer davantage sur les pays les plus pauvres, qui n'ont pas accès aux marchés de capitaux, en y privilégiant les réformes institutionnelles ;**

**– la Banque Mondiale est trop exposée sur certains pays émergents, ce qui représente un risque de nature prudentielle ;**

– la Banque Mondiale doit accorder une plus grande importance au retour sur expérience des programmes mis en œuvre via les programmes d'évaluation ;

– la plus grande attention doit être prêtée à certaines activités de la MIGA et de la SFI (opérations à effet de levier), voire de la BIRD, afin d'éviter que ces institutions ne mettent en péril la solidité financière du Groupe dans son ensemble du fait d'engagements ou d'instruments financiers à fort risque systémique ;

– la Banque mondiale doit se concentrer sur le financement du développement à long terme et laisser le FMI conduire les opérations d'urgence, tout en se tenant prête à soutenir les efforts de réforme dans des contextes de sortie de crise.

b) Attirer des ressources et des compétences vers les régions dont le développement est prioritaire.

La France a milité et continue d'être vigilante pour que les pays d'Afrique subsaharienne, cœur de la " zone de solidarité prioritaire " de la France, soient les premiers bénéficiaires des ressources concessionnelles de l'Association Internationale pour le Développement. Chaque année, la France plaide pour que la vigilance prioritaire que nous portons à la bonne santé

financière de la Banque Mondiale, et qui se traduit par un revenu net de près de 1,5 Mds USD en 1999, bénéficie avant tout aux pays les plus pauvres. Ainsi, malgré les tentations de certains emprunteurs ou non emprunteurs de financer sur ces ressources des actions politiques ponctuelles, la France défend dans la durée l'allocation de ce revenu net à l'initiative sur la dette (250 MUSD) et à la dotation de l'AID (300MUSD). En 1998, lors de la négociation de reconstitution des ressources de l'AID, la France a obtenu que la part des ressources de l'AID allouée à l'Afrique subsaharienne soit portée de 40 % à 50 %. Cet objectif a été accepté par la Banque mondiale et par les donateurs de l'AID. C'est ainsi un volume de 7,6 Mds DTS qui sera dirigé vers les pays de la région dans les trois années à venir. La France est particulièrement attachée à ce que cet effort soit mis en œuvre par la Banque dans les meilleurs délais, ce qui, opérationnellement, pousse la Banque à se recentrer sur l'Afrique et à développer ses partenariats (agences bilatérales, ONG....) avec les organisations aptes à mettre en œuvre des projets dans cette région.

Le partenariat entre la France et la Banque mondiale en faveur des pays les plus pauvres s'est également concrétisé dans la mise en œuvre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés. Dans ce cadre, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont coopéré étroitement avec la France, qui préside le Club de Paris, pour définir les modalités d'éligibilité et de traitement de la dette des pays pauvres (cf. 3).

S'agissant des contributions à l'AID, comme du traitement des problèmes de surendettement, la France plaide pour un partage équitable du fardeau entre contributeurs. En 1997, ceci a conduit la France et les pays européens à prendre une mesure exceptionnelle à l'encontre des Etats-Unis. Les Etats-Unis n'étant pas en mesure de s'acquitter de leurs arriérés envers l'AID, les autres donateurs ont conclu une reconstitution temporaire du Fonds, sans contribution américaine pour une année. Les entreprises américaines ont été exclues des opérations financées par ce Fonds, jusqu'à ce que les Etats-Unis aient réglé l'ensemble de leurs arriérés. L'équilibre des parts de financement de l'AID est à nouveau respecté depuis 1998. Ce projet de partage du fardeau est également un thème de préoccupation dans le cadre de PPTE puisque les Etats-Unis n'ont pas été en mesure à ce jour de faire voter par le Congrès les engagements pris. Dans une moindre mesure, le retard des contributions américaines au Fonds pour l'Environnement Mondial est aussi un sujet de préoccupation en matière de prise en compte des biens publics globaux.

#### c) Faire preuve d'une plus grande sélectivité sur les pays émergents

La reprise économique bénéficiant aux pays émergents sortant de crise leur permet de retrouver l'accès aux marchés de capitaux, rendant moins légitime l'utilisation des ressources de la Banque Mondiale à leur profit, notamment pour certains projets d'investissements. Pour autant, un retrait rapide n'est pas souhaitable car il conduirait à remettre en cause les grands équilibres financiers des institutions, voire des pays récipiendaires notamment en ignorant les problèmes de pauvreté, qui subsistent souvent de manière accentuée dans certains pays émergents.

La ressource utilisée par la Banque dans ces pays est une ressource de marché, qui ne représente pas de coût net supplémentaire pour les actionnaires non emprunteurs. Le revenu dégagé permet en outre de financer les pays les plus pauvres, au travers de l'AID et de

l'initiative sur la dette. La cessation des activités de la Banque mondiale au profit des grands pays émergents, qui représentent ses plus importants volumes d'intervention ne permettrait paradoxalement pas de réallouer des ressources vers les pays les plus pauvres, puisque ces pays émergents sont la principale source de revenus de la Banque. Comme pour le FMI, la présence de la Banque mondiale dans les pays émergents est indispensable pour structurer le marché et assurer un développement économique et social équilibré.

La tendance de long terme, dans laquelle les pays émergents, comme ils sont des emprunteurs ayant accès à des ressources à moindre coût sur le marché des capitaux, ne font plus **progressivement** appel aux ressources des banques de développement, suppose la persistance des équilibres macroéconomiques des pays concernés (dont les réformes structurelles sont un processus pourtant extrêmement long), l'absence de choc sur les marchés des capitaux ainsi qu'une analyse et un suivi approfondis des conditions d'opérations de la Banque Mondiale (tarification, additionalité en matière de lutte contre la pauvreté...), de manière à maîtriser au mieux le processus de " graduation ", par lequel les pays les plus avancés n'ont plus besoin de faire appel aux ressources des banques de développement pour financer leur développement. Ce point devrait être au cœur des débats futurs sur l'intervention de la Banque dans les pays émergents à mener en étroite collaboration avec le FMI et les Banques régionales de développement.

d) Assurer la défense des biens publics globaux

#### La France et les biens publics globaux

##### *L'environnement:*

L'approche du dixième anniversaire du sommet de la Terre de Rio en 1992, et la présidence française de l'Union Européenne au cours du second semestre de l'année 2000, (marquée par l'échéance prioritaire de la Haye en matière de changement climatique ainsi que la poursuite des débats sur les OGM au plan international), donnent l'occasion à la France de renforcer encore son effort et son rôle en matière d'environnement sur le plan international. A cet égard, la France a toujours plaidé pour une gouvernance forte en matière environnementale, dans le respect des responsabilités communes mais différenciées des pays du Nord et du Sud. Celle-ci devrait reposer sur un renforcement et une harmonisation des accords multilatéraux en matière d'environnement, y compris vis à vis de l'Organisation Mondiale du Commerce. Un premier succès a été obtenu dans le cadre des négociations sur le protocole sur la biosécurité. En complément des aspects institutionnels qui relèvent des processus des Nations-Unies et conformément aux engagements de Rio, la France plaide pour une coordination du financement de l'environnement, qui doit pour maximiser son efficacité être au mieux intégré dans le financement du développement. C'est l'esprit dans lequel la France a été à l'origine, avec l'Allemagne, de la création du Fonds pour l'environnement mondial (dont la Banque est le gestionnaire). La France est favorable à l'intégration des critères environnementaux dans l'ensemble des opérations de la Banque, qu'il s'agisse de projets de financement ou de stratégie d'assistance à un pays. Idéalement ces critères doivent prendre en compte la spécificité des pays en développement et doivent être économiquement adaptés. Ceci revêt une grande importance notamment pour les pays les plus pauvres dont les capacités institutionnelles sont les moins développées, qui sont souvent les plus vulnérables face aux catastrophes environnementales.

*Des enjeux nouveaux et alarmants:*

Aujourd'hui, la progression de la mondialisation, qui conduit à une intégration grandissante des économies fait émerger de nouvelles problématiques transfrontalières: les questions de santé (notamment la lutte contre les épidémies dont le SIDA), l'accès à l'éducation (grâce au levier des nouvelles technologies) sont, avec les questions d'environnement, des questions (cf 2.2.3) que la Banque Mondiale, en concertation avec ses actionnaires, ses partenaires des Nations Unies ou banques régionales de développement, doit désormais considérer avec une haute priorité et les intégrer dans ses politiques de financement.

Ainsi, la lutte contre le SIDA en Afrique est tout à fait prioritaire, à l'heure où l'épidémie met en péril les avancées en matière d'espérance de vie obtenue depuis plus de trente ans et menace de déstabiliser économiquement et démographiquement certains pays. La France plaide pour une utilisation accrue de l'AID et pour une coordination avec les outils bilatéraux comme le FSTI qu'elle a mis en place.

La menace de voir les nouvelles technologies de l'information contribuer au creusement des écarts entre les pays développés et les pays en développement ainsi qu'au sein de ces mêmes pays a été au cœur des débats des chefs d'Etats du G7 à Okinawa. Avec ses partenaires européens et au delà d'actions ponctuelles, la France souhaite explorer les meilleurs voies pour donner l'opportunité dans la durée aux pays en développement, de bénéficier de l'apport de ces technologies. La Banque Mondiale, conjointement avec des investisseurs privés, ainsi que les institutions publiques locales ou internationales a un rôle de premier plan à jouer (notamment car ces nouvelles technologies moteur du développement des infrastructures de réseaux comme l'électricité et les télécommunications, mais aussi comme vecteur d'accès à la connaissance et à l'information...)

e) Faire reconnaître le modèle européen du développement

L'Union européenne est le premier actionnaire de la Banque mondiale et fournit 57 % des ressources mondiales d'aide publique au développement. A ce titre, la France et ses partenaires de l'Union attendent légitimement de la Banque mondiale qu'elle intègre pleinement les priorités et les préoccupations européennes dans ses politiques.

Depuis 1995, la Banque mondiale a amorcé une nouvelle évolution de ses politiques d'aide, destinée à mieux intégrer l'ensemble des dimensions du développement. Cette évolution répond à une demande ancienne des actionnaires européens, qui souhaitent voir la Banque privilégier un modèle équilibré du développement économique et social.

Cette évolution se traduit, dans un premier temps, dans les orientations générales d'action des IFI's : le Président de la Banque mondiale a proposé à ses actionnaires la mise en place d'un " cadre de développement intégré " qui doit refléter l'ensemble des dimensions nécessaires au développement : économique, sociale, politique, environnementale.

A la demande du comité du développement et du comité intérimaire en 1998, la Banque mondiale et le FMI poursuivent leur travail d'intégration des " principes de bonne gestion

sociale " dans leurs opérations. Cette évolution commence à se traduire dans la réalité des opérations : les institutions financières internationales jouent aujourd'hui un rôle essentiel comme bailleurs de fonds des secteurs sociaux, notamment pour les pays les plus pauvres. Près de la moitié des ressources concessionnelles des banques multilatérales de développement sont dirigées vers les secteurs sociaux (santé, éducation, aide aux populations les plus vulnérables).

Le montant annuel des prêts de la Banque mondiale dans les secteurs sociaux, santé et éducation a dépassé les 7 MdsUSD en 1999, soit plus de 25% des engagements totaux de la BIRD en 1999. En 5 ans, la Banque aura engagé plus de 20 MdsUSD sur les secteurs sociaux.

La tendance est donc de moins privilégier le développement d'infrastructures lourdes (constructions d'écoles, d'hôpitaux, etc.) au profit de la mise en place de cadres institutionnels favorables au développement à long terme de politiques sociales (mise en place de cadres légaux et fiscaux, institutions d'autorités publiques ou privées chargées de gérer à long terme ces politiques ou programmes sociaux).

Les institutions de Bretton Woods intègrent désormais des priorités budgétaires aux secteurs sociaux dans les programmes d'ajustement structurel conclus avec les pays en développement. La Banque mondiale tire également les leçons de la crise asiatique en mettant en place des " filets sociaux ", mécanismes de financement destinés à protéger les populations vulnérables en période de crise.

Au delà des questions immédiates, la présence européenne et la reconnaissance du modèle européen au sein du Groupe de la Banque mondiale dépendent également de la mobilisation des capacités européennes autour des questions de développement. La mobilisation des réseaux économiques, financiers, académiques, socioprofessionnels français et européens dans les domaines d'activité de la Banque mondiale est essentielle pour permettre l'expression de la spécificité de l'approche européenne du développement. Le Gouvernement et la Banque mondiale ont souhaité donner un cadre à ce type d'échange sous la forme d'une conférence sur l'économie du développement qui s'est tenue en juin 1999, puis en juin 2000 à Paris. Ces conférences permettent d'aborder tous les sujets relatifs au développement en présence des meilleurs spécialistes européens et mondiaux.

Ces conférences constituent une occasion importante pour débattre des problématiques de développement et s'attachent à faire dialoguer opérationnels du développement, représentants de la société civile et universitaires. Le débat qui s'y est déroulé a permis d'affermir la qualité des analyses sur le développement. La tenue à Paris, au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, de ces assises mondiales sur l'économie du développement met en valeur aux yeux de l'ensemble de la communauté internationale l'action française en faveur du développement. Le Premier Ministre lui-même a tenu à marquer l'intérêt fort que porte la France à ces débats, et notamment à leur caractère politique et structurant, en inaugurant lui-même ces travaux et en demandant au Conseil d'Analyse Economique, placé à ses côtés de les organiser conjointement avec la Banque Mondiale. Dans le cadre de sa présidence le l'Union Européenne, la France aura à cœur de continuer à renforcer la voix européenne au sein de la Banque pour promouvoir ces politiques.

### 3. Pour une approche plus intégrée et participative des questions de développement : l'initiative PPTE

#### 3.1. La mise en œuvre de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés

##### 3.1.1. Le cadre général

- Une initiative multilatérale renforcée pour rétablir la solvabilité des pays les plus pauvres

L'initiative pour les pays pauvres très endettés (dite initiative " PPTE " ou " HIPC " pour " Heavily Indebted Poor Countries " en anglais) a été lancée au sommet du G7 de Lyon, en 1996, sur proposition de la France. L'objectif était de rétablir la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant, par des mesures exceptionnelles, la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme " soutenable " au vu de leurs perspectives de croissance économique.

Les mesures d'annulation prévues par l'initiative PPTE sont exceptionnelles à un double titre :

- d'une part, les créanciers bilatéraux s'engagent, notamment au sein du Club de Paris, à aller au-delà des traitements traditionnels d'allègement de dette, appelés " termes de Naples " (voir encadré ci-dessous) ;
- d'autre part, pour la première fois, les institutions financières multilatérales (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement) doivent procéder à l'allègement une partie de leurs créances. Ces organismes sont en effet progressivement devenus les principaux créanciers des pays les plus pauvres : depuis la fin des années 80, alors que les créanciers bilatéraux annulaient, au sein de Club de Paris ou par des mesures *ad hoc*, des montants de dette très importants, les institutions internationales augmentaient leur exposition en continuant à prêter.

#### **L'initiative PPTE : des mesures exceptionnelles d'allègement de dettes**

L'initiative PPTE définit, dans un cadre multilatéral, le montant d'annulation qui doit être réalisé par chaque créancier, en plus de ce que prévoit le traitement traditionnel dit de " Naples ", pour rendre la dette d'un pays débiteur " soutenable ".

Pour un pays concerné par l'initiative, les annulations auxquelles un créancier doit procéder dans le cadre du Club de Paris se divisent donc en deux composantes :

a) Ce qui doit être annulé en application du traitement traditionnel, c'est-à-dire des termes de " Naples ". Ces termes prévoient principalement que les créances autres que celles de l'aide publique au développement, dites " commerciales " parce que portant un taux de marché, sont annulées à hauteur de 67% ;

b) Ce qui est annulé en plus, du fait des mesures exceptionnelles prévues dans le cadre de l'initiative PPTE. En application des termes dits de " Cologne ", adoptés en novembre 1999, le Club de Paris réalise cet effort additionnel de la manière suivante :

– les créances d'aide publique au développement sont rééchelonnées sur 40 ans dont 16 ans de grâce à un taux au plus égal au taux des crédits initiaux ;

– le taux d'annulation des créances commerciales peut être porté jusqu'à 90%. Il peut toutefois dépasser 90%, en fonction de l'ampleur de l'effort nécessaire pour rendre la dette soutenable. Le solde est rééchelonné sur 23 ans dont 6 de grâce.

**Ne sont concernés par ces traitements que les créances nées avant une certaine date, dite " date-butoir ", déterminée lors du premier passage d'un Etat débiteur en Club de Paris. Ce principe, qui n'est pas propre aux pays éligibles à l'initiative PPTE mais vaut pour tous les pays dont la dette est renégociée en Club de Paris, a pour objectif de " protéger " les créanciers qui continuent d'accorder des crédits à un pays dont la dette a été traitée en Club de Paris.**

L'initiative PPTE a été renforcée en juin 1999 à l'occasion du sommet du G7 de Cologne, dont les propositions ont été retenues par la communauté financière internationale lors des assemblées annuelles du FMI et de la Banque Mondiale à l'automne 1999. Les principaux apports du sommet de Cologne (voir encadré infra) sont les suivants :

- le seuil de " soutenabilité " de la dette a été abaissé, ce qui a permis de rendre éligibles davantage de pays pour des allègements plus importants ;
- le lien entre les annulations consenties par les créanciers et l'effort de lutte contre la pauvreté dans les pays débiteurs a été renforcé. Ainsi, pour accéder au bénéfice de l'initiative PPTE " renforcée ", les pays bénéficiaires doivent avoir élaboré avec les institutions financières internationales un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, à l'issue d'une consultation de la société civile ;
- le rythme de mise en œuvre des allègements de dette est directement lié aux performances du pays concerné dans l'exécution de ces plans de lutte contre la pauvreté et dans la tenue de ses programmes d'ajustement structurels avec le FMI. L'allègement de dette est d'autant plus rapide que les performances sont bonnes.

• Au-delà de l'initiative PPTE, la France s'est engagée, sur une base bilatérale, à effectuer des annulations complémentaires :

– lors du Sommet de Cologne, la France a décidé, comme les autres pays du G7, d'annuler l'intégralité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays déclarés éligibles à l'initiative PPTE ;

– lors du Sommet des ministres des finances du G7 à Tokyo en janvier 2000, la France s'est engagée à porter de 90 % à 100 % le taux d'annulation de ses créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris.

Ces annulations bilatérales interviendront, pour chaque pays, au " point d'achèvement " de l'initiative PPTE, de façon à respecter le principe de conditionnalité de l'initiative auquel la France souscrit pleinement. Ces annulations complémentaires décidées par la France, comme par d'autres pays, sont justifiées par le souci de tenir compte, au-delà de l'analyse sur la soutenabilité de la dette menée par le FMI et la Banque mondiale, de la grande vulnérabilité des économies des pays PPTE aux chocs extérieurs, et de leur forte dépendance, dans la majorité des cas, à l'égard de quelques produits d'exportation.

A l'issue de l'ensemble de ces traitements, les pays éligibles à l'initiative n'auront donc plus de dettes annulables envers la France, comme l'illustre le cas du Mozambique (voir encadré ci-après). Seules lui resteront dues les créances dites " post-date butoir ", ou encore non-éligibles à un traitement en Club de Paris. Lorsqu'ils sollicitent un traitement en Club de Paris, les pays débiteurs s'engagent en effet à honorer leur dette postérieure à une date fixée à l'occasion de la négociation et qui la précède généralement de un à trois ans. Les créances postérieures à cette date sont donc par principe exclues des futurs rééchelonnements ou annulations. C'est une condition essentielle pour que le pays concerné conserve son accès au crédit international. La France a donc décidé de ne pas annuler ses créances post-date butoir, car elle tient à préserver ce principe qui limite l'alea moral. Les montants concernés sont de toute façon inférieurs à 200 millions d'euros.

### **Le renforcement de l'initiative PPTE**

- *Assouplissement des critères d'éligibilité*

Les critères d'éligibilité reposent sur une analyse de " soutenabilité " de la dette : si les traitements traditionnels ne suffisent pas à donner au pays débiteur un niveau d'endettement considéré " soutenable " à moyen et long terme au vu de ses perspectives de croissance économique, ce pays pourra bénéficier d'un effort supplémentaire exceptionnel pour atteindre ce niveau. Le renforcement de l'initiative a consisté à abaisser les seuils d'endettement soutenable, ce qui a eu pour conséquence de rendre davantage de pays éligibles (ils étaient plus nombreux à avoir une dette dépassant le niveau de soutenabilité) et d'augmenter les allègements dont ils bénéficient (en augmentant la différence entre le niveau de dette constaté et le niveau de dette jugé soutenable).

Il existe deux séries de critères pour évaluer la soutenabilité de la dette : le critère le plus fréquemment employé est le ratio dette en valeur actuelle nette/exportations mais, pour les pays très ouverts sur l'extérieur, il a été jugé utile d'introduire une deuxième voie d'éligibilité, qui utilise un ratio dette en valeur actuelle nette/ressources fiscales. Cette dernière voie est ouverte sous certaines conditions qui visent à mesurer le degré d'ouverture du pays (ratio export/PIB) et à s'assurer que c'est bien le niveau d'endettement qui pose problème et non le degré de collecte de l'impôt (ratio ressources fiscales/PIB).

- *Accélération du rythme de l'initiative*

Pour obtenir le bénéfice des allègements de dette, les pays doivent passer par deux " rendez-vous " fixés par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale :

– appelé " point de décision ", le premier rendez-vous est la décision de rendre un pays éligible à l'initiative PPTE. La décision d'éligibilité repose sur une analyse de " soutenabilité " de la dette, menée par les services du FMI et de la Banque mondiale. En outre, pour être éligible, un pays doit avoir été pendant au moins 3 années sous programme d'ajustement structurel du FMI. La décision d'éligibilité est irrévocable et fixe le montant définitif d'allègement de dette dont pourra bénéficier le pays

débiteur ;

– le deuxième rendez-vous, appelé " point d'achèvement ", est la date à laquelle le pays débiteur bénéficie effectivement des allègements de dette promis au point de décision. Le point d'achèvement est atteint au plus tard trois ans après la décision d'éligibilité, lorsque les performances du pays dans la mise en œuvre de son cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et de son programme d'ajustement structurel avec le FMI sont jugées satisfaisantes. La date du point d'achèvement n'est donc pas connue avec précision lorsque la décision d'éligibilité est prise : il sera atteint d'autant plus vite que les performances du pays seront bonnes. Le FMI et la Banque mondiale parlent ainsi de point d'achèvement " flottant " ;

– pour ne pas pénaliser pendant la période qui sépare le point de décision du point d'achèvement les pays éligibles, les bailleurs de fonds peuvent mettre en œuvre dès la décision d'éligibilité des mesures d'allègement de dette dites " intérimaires " qui permettent de réduire le service de la dette jusqu'au point d'achèvement . Les différentes institutions internationales ont défini des principes pour leur assistance intérimaire : la réduction du service de la dette peut varier entre la moitié et 80% des échéances dues selon les institutions ; elle est généralement plafonnée à environ un tiers de l'effort total d'allègement à accomplir dans le cadre de l'initiative pour que le pays soit incité à atteindre son point d'achèvement et donc à accomplir les réformes prévues pour ce faire.

Les créanciers du Club de Paris peuvent quant à eux décider d'octroyer un allègement intérimaire généralement sous la forme d'un allègement du service de la dette aux termes de Cologne.

	Initiative originelle	Initiative renforcée
Dette en valeur actuelle nette / Exports	200 à 250%	150%
Dette en valeur actuelle nette / Ressources fiscales	280%	250%
Conditions pour bénéficier de ce critère :		
Exports/PNB	40%	30%
<i>Ressources fiscales/PNB</i>	<i>20%</i>	<i>15%</i>
Date de calcul pour l'effort d'allègement	point d'achèvement	point de décision
Allègements possibles en période intérimaire	non	oui
Fixation du point d'achèvement	3 ans après le point de décision " flottant "	

## L'exemple du Mozambique

- La décision d'éligibilité et le calcul du montant des annulations de dette au titre de l'initiative PPTE

Le stock nominal de dette du Mozambique est de 5,9 milliards de dollars, ramené à 4,2 milliards de dollars une fois calculé en valeur actuelle nette. Dans le cadre de l'analyse de soutenabilité de la dette, les services du FMI et de la Banque mondiale ont déterminé que la dette restait insoutenable (2,7 milliards de dollars, soit 538% des exportations du pays) même dans l'hypothèse où les créanciers bilatéraux du Mozambique lui appliqueraient le traitement traditionnel des termes de Naples. Le Mozambique, qui avait par ailleurs plus de trois années de performances positives sur ses programmes d'ajustement structurels avec le FMI, a donc été déclaré éligible à l'initiative PPTE " renforcée " par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en avril 2000.

La décision d'éligibilité détermine les annulations auxquelles les créanciers devront procéder, en plus des termes de Naples, pour ramener la dette à un niveau soutenable, c'est-à-dire à moins de 150 % des exportations du pays : ces annulations s'élèvent, mesurées en valeur actuelle nette, à près de 2 milliards de dollars. Après ces annulations, le stock de la dette du Mozambique sera donc de 761 millions de dollars, soit 150% des exportations.

(en millions de dollars des Etats-Unis d'Amérique)	Stock de dette	En % des exports
Stock nominal de dette	5 972	
Valeur actuelle nette de la dette	4 193	
Valeur actuelle nette après traitement de Naples(67% d'annulation par les créanciers bilatéraux) (a)	2 731	538%
Valeur actuelle nette après traitement PPTE (b)	761	150%
Montant de dette à annuler dans le cadre de l'initiative PPTE (a) – (b)	1 970	388%

- La répartition des annulations prévues au titre de l'initiative PPTE entre les créanciers

L'effort est réparti entre créanciers multilatéraux et créanciers bilatéraux au prorata de leur part dans le stock de la dette en valeur actuelle nette après les termes de Naples. Au cas présent :

(en millions de dollars)	Multilatéraux	Bilatéraux	Total
Valeur actuelle nette après traitement Naples	1 019	1 712	2 731
Part dans le total	37 %	62 %	100 %
Effort d'annulation	735	1 235	1 970

L'effort d'annulation des créanciers bilatéraux (1,2 milliard de dollars) est partagé entre le Club de Paris et les autres créanciers bilatéraux (Etats non membres du Club de Paris, créanciers privés), au prorata de la part de chacun des deux groupes dans le stock de créances. Pour réaliser cet effort, les créanciers du Club de Paris devront annuler 96% de leurs créances commerciales " pré date-butoir ".

Au sein du Club de Paris, la France réalisera un effort estimé à 385 millions de dollars (dont 155 au titre des termes de Naples et 230 au titre des mesures exceptionnelles de l'initiative PPTE).

- Les annulations prévues à titre bilatéral par la France en complément de l'initiative PPTE

L'initiative bilatérale française s'inscrit dans le cadre de l'initiative PPTE, mais conduit à alléger la dette au-delà du niveau de " soutenabilité " de 150%. L'effort français supplémentaire portera sur l'annulation intégrale des créances d'aide publique au développement, soit 60 millions de dollars ; l'annulation des créances commerciales pré date-butoir (de 96% à 100%), soit 40 millions de dollars.

L'initiative française représentera donc à elle seule un montant équivalent à près de 20% des exportations du Mozambique (en valeur actuelle nette), ramenant le ratio dette sur exportations en valeur actuelle nette à 130%. Une initiative similaire de tous les autres créanciers bilatéraux (Club de Paris, Etats non membres du Club de Paris et créanciers privés) ramènerait ce ratio à 59%. La dette extérieure serait alors de 8% du PIB du Mozambique.

### *3.1.2. L'état d'avancement de l'initiative*

- Les pays bénéficiaires ont commencé à franchir les étapes définies dans le cadre de l'initiative

40 pays sont susceptibles de bénéficier de l'initiative PPTE.

### Pays initialement éligibles à l'initiative PPTE renforcée (40)

Pays qui ne devraient pas en bénéficier (6)			Pays qui pourraient en bénéficier (34)	
Pays ayant renoncé au bénéfice de l'initiative (2)	Pays qui n'atteindront pas les critères d'endettement (4)	Pays non encore inclus dans les projections des IFIs (3)	Pays inclus dans les projections des IFIs pouvant atteindre leur pt de décision en 2000 (20)	Pays devant atteindre leur pt de décision plus tard (11)
Ghana Laos	Angola Kenya Vietnam Yémen	Libéria Somalie Soudan	<i>Cas rétroactifs (9) ①</i> Bénin* Bolivie* Burkina-Faso* Côte d'Ivoire Guyana Mali Mozambique* Sénégal* Ouganda*	Burundi Centrafrique Rép. Dém. du Congo Congo-Brazzaville Ethiopie Madagascar Birmanie Niger Sao Tomé et Príncipe Sierra Léone Togo
			<i>Autres pays (11)</i> Cameroun Tchad Guinée Guinée-Bissau Honduras* Malawi Mauritanie* Nicaragua Rwanda Tanzanie* Zambie	

① *pays rétroactifs = pays s'étant déjà engagés dans le cadre de l'initiative PPTE originelle. Ils bénéficient d'un calendrier accéléré*

\* : *pays ayant d'ores et déjà atteint leur point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée*

31 pays seulement peuvent bénéficier de l'initiative à court terme. En effet, le Ghana et le Laos ont choisi de décliner le bénéfice de l'initiative, pour préserver leur signature financière. Par ailleurs, les premières analyses laissent entrevoir que l'Angola, le Kenya, le Vietnam et le Yémen ne souffrent pas d'un endettement susceptible de les faire bénéficier de l'initiative. Enfin, la situation difficile du Libéria, de la Somalie et du Soudan ont conduit les institutions financières internationales à les exclure à ce stade des calendriers comme des projections financières

Sur ces 31 pays, 9 ont d'ores et déjà franchi le point de décision. Il s'agit de l'Ouganda, de la Mauritanie, de la Tanzanie, du Mozambique, de la Bolivie, du Sénégal, et du Honduras, du Burkina-Faso et du Bénin.

Au deuxième semestre 2000, même si des incertitudes pèsent encore sur certains pays en raison de leur situation intérieure, de l'avancement de la définition de leur programme avec le FMI et de leur plan stratégique de réduction de la pauvreté, 11 pays supplémentaires pourraient être déclarés éligibles (Mali, Guinée-Bissau, Cameroun, Guyana, Côte d'Ivoire, Malawi, Guinée, Nicaragua, Tchad, Rwanda, Zambie).

La France plaide auprès de l'ensemble des acteurs concernés en faveur d'une mise en œuvre rapide de l'initiative. Cette exigence d'une mise en œuvre rapide a été rappelée par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays du G8 réunis à Okinawa en juillet 2000. Elle ne souhaite pas pour autant qu'une accélération s'effectue au détriment de la qualité des programmes de lutte contre la pauvreté et de leur appropriation par les pays bénéficiaires, deux conditions essentielles à l'impact à long terme de l'initiative PPTE.

- Le financement des allègements de dette des institutions financières internationales.

Le coût de l'initiative est de 14 milliards de dollars environ (mesuré en valeur actuelle nette) pour les institutions internationales, soit la moitié de son coût total.

	Coût de l'initiative PPTE renforcée en valeur actuelle nette (1)
Banque mondiale	6,3
FMI	2,3
Banque africaine de développement (BAfD)	2,2
Banque interaméricaine de développement (BID)	1,1
Autres banques multilatérales	2,2

*Source : Banque mondiale. Estimation sur 32 pays, y compris le Laos qui n'a que récemment décliné le bénéfice de l'initiative.*

Le financement des coûts à la charge du FMI a été développé dans la partie du rapport relative à cette institution.

S'agissant des banques multilatérales de développement, les coûts de l'initiative ne peuvent être entièrement pris en charge par leurs ressources sans risquer de mettre en péril leur équilibre financier et leur capacité de prêt. C'est pourquoi les pays contributeurs ont décidé l'ouverture d'un fonds fiduciaire géré par la Banque mondiale destiné à recueillir des contributions volontaires qui seront réparties entre les institutions.

Au 9 juin 2000, le fonds fiduciaire avait recueilli 2,6 Mds\$ de promesses de contributions. Compte tenu des ressources internes qui pourront être effectivement mobilisées par les banques multilatérales, de nouvelles contributions volontaires seront nécessaires à terme.

Un juste équilibre entre les participations des différents contributeurs doit être respecté. Si cela semble acquis au vu des déclarations des gouvernements, il n'en va pas de même au stade de la confirmation des engagements financiers :

- comme l'ensemble des Etats de l'Union européenne, la France a choisi de faire transiter l'essentiel de sa contribution au fonds fiduciaire ; 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€).

Compte tenu de l'importance de sa quote-part dans le financement du FED (la France en assume près du quart), la contribution française est de 178 M€, auxquels s'ajoutent une contribution bilatérale de 21 M\$ que la France avait annoncé avant les réunions d'automne du FMI et de la Banque mondiale de 1999.

Les pays membres de l'Union européenne se sont prononcés favorablement en juin 2000 sur le principe de mise en œuvre de la contribution et sur le décaissement d'une première tranche en direction du fonds fiduciaire d'un montant de 250 M€. Le décaissement sera effectif dès la signature d'une convention avec la Banque mondiale, administrateur du fonds, soit dès la mi-juillet ;

- les Etats-Unis, qui se sont engagés sur une contribution totale au fonds fiduciaire de 600 M\$, destinée pour un tiers à la BID et pour deux tiers à la BafD, sont l'autre principal contributeur au fonds fiduciaire. La confirmation de cet engagement par l'autorité législative n'est cependant pas acquise. La ligne de 210 M\$ demandée par l'administration au titre de l'année fiscale 2000 n'a ainsi pas encore été votée par le Congrès. Ce vote interviendrait au mieux en octobre 2000 selon l'administration américaine. Le montant de 225 M\$ demandé au titre de l'année fiscale 2001 fait actuellement l'objet de vifs débats.

### 3.1.3. Le coût des annulations de dette pour la France

#### Les encours de la France sur les pays potentiellement éligibles à l'initiative PPTE

*La France est, avec le Japon, le premier créancier des 40 pays potentiellement éligibles à l'initiative PPTE. Elle est le premier créancier des 34 pays qui devraient effectivement en bénéficier.*

	France	Japon	Allemagne	Etats-Unis	Italie	Royaume-Uni	Canada
Encours sur les 40 pays	12 375	12 753	5 109	5 618	4 639	2 196	760
<b>Encours sur les 34 pays devant être éligibles (2)</b>	10 414	7 981	5 953	5 185	3 951	1 726	684

*En millions de dollars aux taux de change du 31 décembre 1999*

*(2) 40 pays moins les 2 pays qui ont décliné le bénéfice de l'initiative (Ghana et Laos) et les 4 pays qui ne devraient pas être déclarés éligibles en raison du niveau de leur endettement (Vietnam, Kenya, Yémen, Angola).*

Les encours de la France sont détaillés dans le tableau de la page suivante. Exprimés en millions d'euros au 31 décembre 1999, ils sont présentés :

•par catégorie de créances : le tableau distingue les créances de l'aide publique au développement des autres créances, dites " commerciales " et selon que les crédits ont été octroyés avant ou après la date butoir fixée en Club de Paris ;

•par pays : pour une meilleure visibilité, les pays sont classés en cinq groupes : pays dont le point de décision pourrait être atteint en 2000 (groupe 1) ; pays dont le point de décision devrait être postérieur à cette date (groupe 2) ; pays exclus des projections du FMI et de la Banque mondiale (groupe 3) ; pays non éligibles au vu des analyses préliminaires (groupe 4) et pays ayant décliné le bénéfice de l'initiative (groupe 5).

Ces encours sont calculés selon une méthodologie détaillée dans l'encadré ci-après.

en M€ au 31/12/99	encours total de créances MLT sur secteur public	encours de créances APD			encours de créances non-APD		
		Total	pré-date-butoir	post-date-butoir	Total	pré-date-butoir	post-date-butoir
Groupe 1							
BENIN	41	-	-	-	41	41	-
BOLIVIE	45	28	9	19	17	17	-
BURKINA FASO	9	-	-	-	9	9	-
CAMEROUN	1 669	1 083	297	786	586	585	0
COTE D'IVOIRE	2 464	1 379	194	1 185	1 085	1 070	15
GUINEE CONAKRY	284	187	16	171	97	97	-0
GUINEE BISSAU	8	-	-	-	8	8	0
GUYANA	1	-	-	-	1	1	-
HONDURAS	55	4	-	4	51	41	10
MALAWI	14	13	-	13	1	1	0
MALI	12	-	-	-	12	12	-
MAURITANIE	103	70	15	55	33	33	0
MOZAMBIQUE	462	79	0	79	383	383	0
NICARAGUA	70	2	-	2	68	68	0
OUGANDA	19	13	-	13	6	6	-
RWANDA	54	39	39	-	15	15	-
SENEGAL	260	-	-	-	260	260	-
TANZANIE	116	11	-	11	105	105	-0
TCHAD	35	-	-	-	35	35	-0
ZAMBIE	132	-	-	-	132	132	0
<b>TOTAL GROUPE 1</b>	<b>5 852</b>	<b>2 906</b>	<b>569</b>	<b>2 337</b>	<b>2 946</b>	<b>2 920</b>	<b>26</b>
Groupe 2							
BURUNDI	56	56	56	-	-	-	-
CENTRAFRIQUE	3	-	-	-	3	3	0
CONGO	1 614	423	117	306	1 190	1 190	-0
RD CONGO	1 442	189	-	189	1 254	1 188	66
ETHIOPIE	5	-	-	-	5	5	-
MADAGASCAR	436	76	2	73	360	360	-0

MYANMAR	90	11	11	-	79	79	-
NIGER	174	-	-	-	174	174	0
SAO TOME & PRINCIPE	7	7	7	-	-	-	-
SIERRA LEONE	22	2	2	-	20	20	0
TOGO	90	-	-	-	90	90	-
<b>TOTAL GROUPE 2</b>	<b>3 939</b>	<b>764</b>	<b>196</b>	<b>568</b>	<b>3 175</b>	<b>3 109</b>	<b>66</b>
<b>TOTAL GROUPE 1+2</b>	<b>9 791</b>	<b>3 669</b>	<b>765</b>	<b>2 905</b>	<b>6 121</b>	<b>6 030</b>	<b>92</b>
Groupe 3							
LIBERIA	19	2	-	2	17	13	4
SOMALIE	63	1	1	-	62	62	0
SOUDAN	380	9	9	-	370	317	53
<b>TOTAL GROUPE 3</b>	<b>461</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>449</b>	<b>392</b>	<b>57</b>
<b>TOTAL GROUPE 1+2+3</b>	<b>10 252</b>	<b>3 884</b>	<b>776</b>	<b>2 907</b>	<b>6 570</b>	<b>6 422</b>	<b>149</b>
Groupe 4							
ANGOLA	771	112	7	105	659	353	306
KENYA	287	113	92	20	175	100	75
VIETNAM	691	213	66	147	479	479	-
YEMEN	74	59	53	6	15	8	7
<b>TOTAL GROUPE 4</b>	<b>1 824</b>	<b>497</b>	<b>218</b>	<b>279</b>	<b>1 327</b>	<b>939</b>	<b>388</b>
Groupe 5							
GHANA	99	40	40	-	59	59	-
LAOS	13	-	-	-	13	13	-0
<b>TOTAL GROUPE 5</b>	<b>112</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>-</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>-0</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>12 187</b>	<b>4 219</b>	<b>1 033</b>	<b>3 186</b>	<b>7 968</b>	<b>7 432</b>	<b>536</b>

### Encours de créances sur les 40 pays PPTE - Méthodologie

- Les encours sont en millions d'euros au 31 décembre 1999. Lorsque ces encours sont dans une monnaie autre que l'euro, le taux de change utilisé est celui du 31 décembre 1999.
- Il s'agit des encours de créances à moyen et long terme (durée supérieure à un an). Les encours à court terme, qui ne constituent pas nécessairement de la dette

et représentent le commerce courant, ne sont pas pris en compte.

- Selon la méthodologie habituelle pour les créances souveraines, l'encours de créances est défini comme la somme du capital restant dû (échéances futures en capital, jusqu'à extinction des prêts concernés) et des arriérés en principal et en intérêts (les arriérés sont les échéances passées que le débiteur a unilatéralement cessé de payer). Les échéances futures en intérêts ne sont pas incluses dans l'encours, mais sont susceptibles d'y entrer si elles sont consolidées au lieu d'être payées ou si elles deviennent des arriérés. Il s'agit donc d'une approche en valeur faciale, à l'exclusion de toute décote ou provision. Deux éléments importants ne sont pas pris en compte dans cette approche : (i) les intérêts de retard qui ont été accumulés, mais qui n'ont pas encore été facturés sur des échéances en arriérés (ii) les prêts qui ont été octroyés à un taux inférieur au taux de marché (prêts rééchelonnés en Club de Paris avec un taux permettant une décote en valeur actuelle nette, ainsi que prêts au titre de l'aide publique au développement) sont pris en compte à leur valeur faciale, qui est supérieure à leur valeur actuelle nette.
- Ces encours incluent un nombre important de prêts individuels, ainsi que des consolidations de certaines parties de ces prêts. Les organismes gestionnaires de ces créances sont au nombre de quatre : Coface, Agence française de développement, Banque de France, Natexis. Les prêts peuvent juridiquement être directement portés par l'Etat, ou être portés par ces organismes et constituer ainsi un risque indirect de l'Etat.
- Ces encours incluent à la fois des prêts de l'Etat ou de ces organismes, ainsi que des prêts d'entreprises ou de banques garantis par l'Etat ou ces organismes. Une petite partie de ces encours (qui varie au cas par cas selon les prêts, généralement de 5% à 10% des créances ne relevant pas de l'aide au développement) appartient aux entreprises et banques garanties par l'Etat. Lorsque l'Etat ou ses organismes sont seulement garants et non créanciers directs, ils n'assurent pas directement la gestion des prêts. Le niveau de l'encours n'est alors pas connu avec la même précision, ce qui réduit sensiblement la fiabilité des présentes données. L'Etat a entrepris des travaux visant à améliorer cette fiabilité.
- Seuls sont pris en compte les encours déjà déboursés, à l'exclusion des encours qui ont fait l'objet d'un engagement ou d'une promesse de garantie (qui constituent également en partie un risque de l'Etat, mais qui est susceptible de fortes variations en fonction de l'avancement des projets financés).
- De manière générale, ces encours portant sur des Etats (" encours souverains ") ou sur des entreprises ou établissements sous le contrôle de l'Etat (généralement détention directe ou indirecte de plus de 50% du capital), ou alors sur des entreprises privées ayant bénéficié d'une garantie de paiement de l'Etat ou d'une entreprise sous son contrôle. Les encours bénéficiant de garanties données par les Etats débiteurs qui ne sont pas des garanties de paiement ne sont pas prises en compte, sauf en cas de mise en jeu de cette garantie. Par exception à cette règle générale, un certain nombre de créances de l'Agence française de développement sur des entreprises publiques gérées de manière indépendante des Etats débiteurs ne sont pas incluses à ce stade dans l'encours. Le recensement des encours présente des difficultés dans la détermination des débiteurs, notamment sur leur

caractère public ou privé. En effet, le caractère de contrôle par l'Etat d'une entreprise donnée doit être examiné au cas par cas et peut faire l'objet d'ambiguïtés. De même, le statut des entreprises est susceptible de changer (nationalisation ou privatisation) ou les créances peuvent être reprises par l'Etat débiteur dans certains cas.

- Les créances d'aide publique au développement concernent des prêts remplissant le double critère suivant : (i) octroi de ces prêts à un taux concessionnel avec un élément-don minimal ; (ii) prêts ayant servi à financer des dépenses de développement. Les autres créances ne relèvent pas de l'aide publique au développement ; elles peuvent avoir pour origine des prêts directs de l'Etat ou, dans la grande majorité des cas, résulter de garanties octroyées pour le financement d'achat de biens par le pays débiteur.

#### *3.1.4. Le montant des annulations de créances par la France*

Ces annulations sont calculées sur les 34 pays dont il apparaît, à ce stade, qu'ils pourraient bénéficier de l'initiative PPTE. D'un montant total de 10,1 milliards d'euros, ces annulations sont la somme de deux contributions :

- une contribution multilatérale, d'un montant global de 5,4 milliards d'euros, correspondant aux annulations de créances commerciales que la France effectuera dans le cadre du Club de Paris. Cette contribution peut elle-même se décomposer entre d'une part les annulations relevant des traitements traditionnels (termes de Naples, environ 3,4 milliards d'euros) et d'autre part les annulations relevant de l'initiative PPTE proprement dite (environ 2 milliards d'euros) ;
- une contribution bilatérale, d'un montant global de 4,7 milliards d'euros, se décomposant de la manière suivante : 3,7 milliards d'euros environ au titre des annulations de créances d'aide publique au développement ; 1 milliard d'euros environ au titre des annulations jusqu'à 100% des créances éligibles aux traitements en Club de Paris.

Ces annulations sont détaillées pays par pays dans le tableau de la page suivante.

#### **Le coût budgétaire et financier et en comptabilité nationale pour la France.**

a) Le coût des annulations décidées dans le cadre du Club de Paris (5,4 M€) devrait être étalé sur six à sept années budgétaires (jusqu'à 2005-2006) au fur et à mesure des points d'achèvement des pays bénéficiaires. Sur le plan budgétaire, ces opérations seront réalisées selon les modalités habituelles des traitements de dettes en Club de Paris, dans le cadre de l'habilitation donnée par le Parlement en loi de finances rectificative pour 1999. En pratique, les créances gérées par la Banque de France, Natexis ou l'AFD sont refinancées par l'intermédiaire du compte 903-17, leur annulation partielle faisant l'objet de transports en découverts du Trésor en loi de règlement et les créances portées par la Coface sont annulées et rééchelonnées

Si les transports en découverts du Trésor ne représentent pas en tant que tels un montant de dépenses budgétaires, ils sont comptabilisés dans le déficit au sens du traité de Maastricht. Au final, la France devra bien supporter un coût en comptabilité nationale de 5,4 Md€.

b) Les créances annulées à titre bilatéral, soit 5 milliards d'euros, feront l'objet d'un refinancement par dons (cf infra) année après année au fur et à mesure des échéances après le point d'achèvement. Ce montant représente les échéances futures en principal des montants annulés. En pratique, l'annulation conduira également au refinancement des échéances futures en intérêts. Le coût budgétaire (qui est au cas présent égal au coût en comptabilité nationale) de ces mesures sera matérialisé par l'inscription, année après année en loi de finances, de montants correspondant aux annulations de créances.

Ce coût sera en pratique très étalé, l'essentiel des refinancements par dons étant actuellement prévu entre 2002 et 2020, les derniers refinancements pouvant intervenir dans quarante ans pour des montants résiduels. Le phasage des dépenses budgétaires qui correspond à cette annulation est incertain, dans la mesure où il dépend de la date à laquelle les pays éligibles atteignent le point d'achèvement de l'initiative, par décision des conseils d'administration du FMI et de la Banque.

en M€, au 31/12/99	Annulations à réaliser			Annulation jusqu'à 100%	pour mémoire : annulation réalisée dans le passé
	Total	Annulation Club de Paris	Annulation bilatérale d'APD		
Groupe 1					
BENIN	41	30	-	11	284
BOLIVIE	45	17	28	-	51
BURKINA FASO	9	7	-	2	468
CAMEROUN	1 668	511	1 083	74	936
COTE D'IVOIRE	2 449	788	1 379	282	1 598
GUINEE CONAKRY	284	97	187	-	369
GUINEE BISSAU	8	8	-	0	8
GUYANA	1	1	-	0	3
HONDURAS	45	33	4	8	51
MALAWI	14	1	13	0	22
MALI	12	8	-	4	497
MAURITANIE	103	33	70	-	120
MOZAMBIQUE	462	353	79	30	294
NICARAGUA	70	52	2	16	128
OUGANDA	19	6	13	-	39
RWANDA	54	10	39	5	106
SENEGAL	260	186	-	74	1 301
TANZANIE	116	81	11	25	170
TCHAD	35	29	-	6	208
ZAMBIE	132	104	-	28	97

<b>TOTAL GROUPE 1</b>	<b>5 826</b>	<b>2 357</b>	<b>2 906</b>	<b>563</b>	<b>6 751</b>
Groupe 2					
BURUNDI	56	-	56	-	120
CENTRAFRIQUE	3	2	-	1	254
CONGO	1 614	1 028	423	163	574
RD CONGO	1 377	1 051	189	137	285
ETHIOPIE	5	4	-	1	13
MADAGASCAR	436	319	76	42	714
MYANMAR	90	71	11	8	76
NIGER	174	141	-	33	561
SAO TOME & PRINCIPE	7	-	7	-	-
SIERRA LEONE	22	16	2	4	22
TOGO	90	74	-	16	350
<b>TOTAL GROUPE 2</b>	<b>3 873</b>	<b>2 706</b>	<b>764</b>	<b>404</b>	<b>2 970</b>
<b>TOTAL GROUPE 1+2</b>	<b>9 699</b>	<b>5 063</b>	<b>3 669</b>	<b>967</b>	<b>9 721</b>
Groupe 3					
LIBERIA	15	12	2	1	7
SOMALIE	63	55	1	6	50
SOUDAN	326	285	9	32	56
<b>TOTAL GROUPE 3</b>	<b>405</b>	<b>353</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>113</b>
<b>TOTAL GROUPE 1+2+3</b>	<b>10 103</b>	<b>5 415</b>	<b>3 682</b>	<b>1 006</b>	<b>9 833</b>

### *3.1.5. Les modalités de mise en œuvre des allègements de la dette*

#### **La mise en œuvre des allègements au titre de l'initiative**

Les allègements requis du fait de l'initiative PPTE renforcée seront prononcés par la France dans le cadre du Club de Paris. Les pays membres du Club de Paris ont défini dès novembre 1999 les modalités de leur intervention dans ce contexte :

- pendant la période probatoire, qui précède le point de décision, le Club de Paris peuvent procéder à des annulations sur le service de la dette (traitement dit de flux) si le programme FMI en vigueur met en évidence un besoin de financement le justifiant. C'est le mode d'intervention normal du Club de Paris. Pour les pays concernés, les termes en vigueur sont ceux de Naples ;
- après l'approbation du point de décision aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, les créanciers du Club de Paris procèdent à une réduction du service de la dette suivant les termes de Cologne, participant ainsi à l'allègement dit intérimaire ;

- au point d'achèvement, les créanciers du Club de Paris prononceront l'annulation définitive de l'encours de la dette à hauteur de leur participation à l'initiative PPTE. C'est aussi au point d'achèvement que la France mettra en œuvre les annulations complémentaires décidées sur une base bilatérale.

Décidée dans le cadre multilatéral des institutions de Bretton Woods, dont la quasi-totalité des Etats créanciers sont actionnaires, l'initiative implique des efforts financiers de la part de tous : le partage de l'effort doit être équitable. Or, la participation de certains créanciers officiels peu coutumiers des remises de dette, voire en marge de la communauté internationale, est plus délicate. La France défend fermement le principe de leur participation à hauteur de leur exposition dans le stock total de la dette du pays et, à défaut, celui de l'application du principe de comparabilité de traitement qui implique qu'ils ne soient pas traités plus favorablement par les débiteurs que les membres du Club de Paris.

**Le volet bilatéral français de l'initiative: un contrat en faveur de la croissance et de la la réduction de la pauvreté pour un développement durable et solidaire.**

Sur une base bilatérale et conformément aux engagements pris à Cologne en juin 1999, la France procédera à l'annulation de la totalité de ses créances d'aide publique au développement. La France apportera ainsi des marges de manœuvre aux pays bénéficiaires de l'initiative pour leur action contre la pauvreté et le développement durable, dans le cadre d'un contrat de confiance avec notre pays, dénommé " contrat de désendettement et de développement ". Le schéma proposé 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. Il devrait permettre de concilier trois objectifs principaux :

- sécuriser l'affectation des marges de manœuvre budgétaires dégagées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable ;
- associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets ;
- s'inscrire dans un schéma partenarial avec le pays bénéficiaire.

Ce contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire s'inscrira dans **le cadre de la " stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté "** mise au point avec l'appui des institutions de Bretton Woods et validée par la communauté internationale.

Quatre domaines principaux d'affectation seraient privilégiés par la France :

- 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.

Cet effort additionnel pourrait prendre la forme **d'un refinancement par dons des échéances dues** par le pays bénéficiaire. Dans un premier temps et aux termes du contrat de désendettement, le pays bénéficiaire de l'annulation remboursera le service de sa dette aux créanciers français (c'est à dire à l'AFD pour les pays de la ZSP). Dans un second temps, les

créanciers français (l'AFD pour les pays de la ZSP) abonderont alors d'un montant équivalent une ligne de ressources au compte du Trésor national du pays bénéficiaire dans les écritures de la Banque centrale. Cette ligne serait ensuite débitée au profit du budget du pays bénéficiaire pour le financement de programmes et de projets de développement durable et solidaire sur décision conjointe de l'Etat bénéficiaire et de la France.

**Les programmes et projets susceptibles d'être financés sur la ligne de ressources seront agréés sur une base pluriannuelle (trois ans) entre les représentants du pays bénéficiaire, de la France, après consultation des représentants de la société civile et pourront concerner trois types de dépenses :**

- Les dépenses liées aux fonctions assurées directement par les administrations (santé, éducation...), qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement ;
- Les dépenses de transfert du budget de l'Etat aux budgets des collectivités locales, notamment pour le financement de leurs programmes d'investissement ;
- Les subventions accordées par l'Etat à des associations ou à des organisations professionnelles.

Le calibrage du programme sera adapté à chaque pays et selon les montants en jeu et ses contraintes financières. La prise en charge par le mécanisme de refinancement par dons de ces types de dépenses qui, pour une part significative, sont d'ores et déjà assumées par le budget de l'Etat récipiendaire, montre bien que ce schéma fournit réellement des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires.

Les programmes et projets seraient réalisés sous la responsabilité de l'Etat ou des collectivités bénéficiaires et verraient leur maîtrise d'œuvre confiée, chaque fois que possible, à des entreprises, opérateurs ou ONG locaux. Des mécanismes d'audit, de suivi et d'évaluation, mis en œuvre sur une base partenariale, devraient permettre d'apprécier la conformité des emplois à l'objet et la qualité des programmes et des projets, et de s'assurer du respect des termes du contrat.

**Afin de rendre notre effort d'annulation plus cohérent, la plus grande convergence possible serait recherchée entre les pays créanciers, dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté élaboré par le pays bénéficiaire.** A cette fin, la France se rapprochera de ses partenaires de l'Union européenne ainsi que des autres créanciers bilatéraux et multilatéraux et leur proposerait d'adopter des procédures similaires, et, en tout état de cause, de se coordonner étroitement. La mise en œuvre des programmes et projets financés par ces fonds devra obéir aux principes généraux qui guident l'aide publique : transparence des budgets et des comptes, indépendance des organes de contrôle, participation des parlements à la définition et au suivi des priorités de la dépense publique. Les programmes et projets seraient mis en œuvre dans le cadre des dispositions budgétaires, administratives et financières nationales, ce qui constituera un " facteur d'appropriation " et de responsabilisation pour les pays bénéficiaires

### *3.2. La lutte contre la pauvreté et le cadre participatif*

#### *3.2.1. Les décisions politiques des donateurs*

**Le président de la Banque Mondiale, lors des assemblées annuelles de 1998, a plaidé pour une approche globale du développement avant de formuler une proposition pour un cadre intégré global du développement (Comprehensive Development Framework), estimant qu'il ne fallait pas dissocier les aspects structurels, humains, sociaux des données économiques, financières et des politiques économiques. Cette vision d'un développement équilibré et humain, reprenant les thèses européennes a naturellement recueilli l'approbation des gouvernements des pays donateurs (cf I.2.1) . L'application concrète de cette proposition à un cadre de développement pour chaque pays est apparue en revanche délicate à mettre en œuvre, malgré l'évolution des documents de stratégie pays – historiquement l'instrument de référence pour le soutien de la Banque Mondiale à un pays. En effet, ces documents, habituellement élaborés par la Banque, ont fait l'objet au cours de ces trois dernières années, d'une participation accrue des populations et une évolution vers la réforme institutionnelle, la protection aux chocs pour les plus vulnérables, avec une importance particulière accordée aux politiques sociales et aux questions de gouvernance. Ceci a été particulièrement le cas pour les pays éligibles à l'AID.**

En septembre 1999, le Comité intérimaire et le Comité du développement en décidant le renforcement de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés et, à cette occasion, en réaffirmant que les marges de manœuvre financières fournies par l'allègement de la dette doivent bénéficier en priorité aux populations les plus vulnérables de ces pays, a donné un cadre rapprochant ces processus.

Ces comités réunissant, à un niveau ministériel, l'ensemble des autorités gouvernementales mondiales concernées ont proposé une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté, qui modifie les instruments actuels de la Banque et du F.M.I. Les pays éligibles à l'initiative PPTTE élaboreront un *cadre stratégique de réduction de la pauvreté* (CSRP ou **Poverty Reduction Strategy Paper**) en collaboration et avec l'assistance si nécessaire de la Banque mondiale et F.M.I. Ce document doit fixer les objectifs nationaux de moyen terme en matière de réduction de la pauvreté en se fondant notamment sur les indicateurs agréés au niveau international (nombre d'habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté d'1 dollar par jour, les taux de scolarisation des enfants, les taux de mortalité, taux des dépenses sociales, éducatives, proportion de la population qui a accès à l'eau potable etc.). Il constituera le "**contrat de confiance**" entre chaque pays bénéficiaire du traitement de sa dette au titre de l'initiative et l'ensemble de la communauté financière internationale.

**Les orientations de cette stratégie nationale seront par ailleurs prises en compte dans les programmes soutenus par les institutions de Bretton Woods (AID et Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté du FMI), pour leur politique d'intervention ordinaire**

### *3.2.2. La définition des stratégies contre la pauvreté pour chaque pays*

Chaque stratégie nationale de réduction de la pauvreté suppose un exercice complet d'élaboration des priorités pour l'ensemble des finances publiques.

Les attentes sont grandes à l'égard de cette nouvelle approche du financement du développement, comme l'ont déjà exprimé les pays donateurs, les Chefs d'Etats et de Gouvernements africains réunis à Libreville, ainsi que de nombreuses ONG.

Le succès de cette nouvelle approche à moyen terme dépendra essentiellement du contenu de ces stratégies, de leur qualité comparée entre pays et de leur application et de l'adhésion des populations locales à cette démarche. Pour garantir un contenu réaliste et de qualité constante, il est essentiel que la Banque mondiale et le Fonds monétaire effectuent de concert sur chaque cas un travail technique auquel les pays concernés et les populations adhèrent. Grâce à l'expérience et au professionnalisme de la Banque mondiale et du FMI, cette coopération se met en place rapidement et efficacement.

La France a indiqué que le contenu des CSRP doit échapper à deux extrêmes : celui d'un cadre trop rigide (plaidé par les Etats-Unis) et celui du strict cas par cas (plaidé par le Royaume Uni). Dans les deux cas, le pays et les IFI's prendraient un risque sur le calendrier, le contenu ou le réalisme de la stratégie. Ces positions extrêmes ont été largement atténuées depuis les premiers débats grâce notamment aux interventions françaises.

La France a en effet constamment plaidé pour l'établissement de CSRP qui garantissent un contenu minimal, reprenant les éléments indispensables au développement : maîtrise des équilibres économiques, affectation prioritaires des dépenses publiques aux secteurs sociaux, transparence des dépenses publiques etc...

Cette logique a été soutenue par beaucoup d'actionnaires, sans pour autant que la liste du contenu minimal puisse être arrêtée précisément. Une telle liste minimale pourrait, en effet, être partiellement contradictoire avec le principe d'autonomie et de responsabilité des pays dans la définition de leurs stratégies.

L'élaboration des CSRP va donc se poursuivre rapidement, poussée par le calendrier HIPC. Le principe agréé par les bailleurs de fonds est qu'un pays éligible doit présenter sa stratégie de réduction de la pauvreté au " point de décision " et l'appliquer au moins un an avant de bénéficier de l'annulation de dette, au " point d'achèvement ".

Dans le calendrier de l'initiative renforcée, les pays qui avaient déjà passé les premières étapes du processus dans le cadre de l'initiative de Lyon voient leurs points décisions franchis très rapidement. La définition d'une stratégie complète, concertée avec les collectivités et la société civile et couvrant l'ensemble des besoins dans un délai de quelques semaines est cependant hors de portée. La Banque et le Fonds monétaire ont donc proposé l'établissement de CSRP provisoires qui devront être complétés à l'avenir.

Le risque existe que des documents superficiels soient présentés en CSRP provisoires et ne conduisent à un alignement par le bas des documents futurs d'autres pays. C'est pourquoi, la France affiche une exigence de qualité, y compris pour les CSRP intérimaires, et demande à ce que ces documents soient complétés dans un délai court après le point de l'ordre d'un an.

### *3.2.3. Les autres étapes à franchir*

Ainsi, en 2000, tous les pays concernés par l'initiative sur la dette ont initié leurs travaux d'élaboration de leur CSRP, avec objectif d'aboutir dans les deux ans. Après les débats d'orientation au FMI et à la Banque, les services de ces organismes ont une appréciation claire du contenu minimal que doivent suivre ces stratégies, mais sans disposer d'une référence prédéfinie qu'ils imposeraient aux Etats en développement. Le passage des premiers pays devant les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale est donc essentiel pour établir une " référence de qualité " en la matière. La communauté financière

internationale s'honorera à refuser de faire bénéficier un Etat de l'initiative si la stratégie proposée se révèle inadaptée pour soutenir un développement durable au bénéfice des populations. Le cas de l'Ouganda devra faire l'objet d'un examen attentif. Si les pays donateurs doivent différer de quelques mois certaines décisions, ceci ne doit en aucune manière retarder le processus global au bénéfice des autres pays. La France s'attachera à faire en sorte que les pays étant parvenus, dans le cadre d'une consultation démocratique ouverte et efficace, à un projet de développement équilibré, reçoivent, dans les meilleurs délais, le bénéfice des allègements de dette.

Un travail considérable fondé sur des activités de recherche en matière de pauvreté, entrepris dans le cadre du rapport sur le développement 2000, mise à jour de celui de 1990, permettra par ailleurs de consolider la base analytique des stratégies de réductions de la pauvreté.

#### *3.2.4. Un effort bilatéral complémentaire et cohérent avec l'effort multilatéral*

Au plan bilatéral, le schéma de mise en œuvre de l'initiative 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. Il devrait permettre de concilier trois objectifs principaux :

- sécuriser l'affectation des marges de manœuvre budgétaires dégagées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable ;
- associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets ;
- s'inscrire dans un schéma partenarial avec le pays bénéficiaire.

Ce contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire s'inscrira évidemment dans **le cadre de la " stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté "** mise au point avec l'appui des institutions de Bretton Woods et validée par la communauté internationale.

Quatre domaines principaux d'affectation seront privilégiés par la France :

- 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.

**Les programmes et projets susceptibles d'être financés sur la ligne de ressources seront agréés sur une base trisannuelle entre les représentants du pays bénéficiaire et le Gouvernement français de la France, après consultation des représentants de la société civile. Ils pourront concerner trois types de dépenses :**

- les dépenses liées aux fonctions assurées directement par les administrations (santé, éducation...), qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement ;
- les dépenses de transfert du budget de l'Etat aux budgets des collectivités locales, notamment pour le financement de leurs programmes d'investissement ;

- les subventions accordées par l'Etat à des associations ou à des organisations professionnelles.

Le calibrage du programme sera adapté à chaque pays et selon les montants en jeu et ses contraintes financières. La prise en charge par le mécanisme de refinancement par dons de ces types de dépenses qui, pour une part significative, sont d'ores et déjà assumées par le budget de l'Etat récipiendaire, montre bien que ce schéma fournit réellement des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires qu'il convient donc d'utiliser efficacement

Les programmes et projets seront réalisés sous la responsabilité de l'Etat ou des collectivités bénéficiaires et verront leur maîtrise d'œuvre confiée, chaque fois que possible, à des entreprises, opérateurs ou ONG locaux. Des mécanismes d'audit, de suivi et d'évaluation, mis en œuvre sur une base partenariale, permettent d'apprécier la conformité des emplois à l'objet et la qualité des programmes et des projets, et de s'assurer du respect des termes du contrat.

**Afin de rendre notre effort d'annulation plus cohérent, la plus grande convergence possible serait recherchée entre les pays créanciers, dans le cadre des cadre stratégique de lutte contre la pauvreté élaboré par le pays bénéficiaire.** A cette fin, la France se rapprochera de ses partenaires de l'Union européenne ainsi que des autres créanciers bilatéraux et multilatéraux et leur proposer d'adopter des procédures similaires, et, en tout état de cause, de se coordonner étroitement. La mise en œuvre des programmes et projets financés par ces fonds devra obéir aux principes généraux qui guident l'aide publique : transparence des budgets et des comptes, indépendance des organes de contrôle, participation des parlements à la définition et au suivi des priorités de la dépense publique. Les programmes et projets seront mis en œuvre dans le cadre des dispositions budgétaires, administratives et financières nationales, ce qui constituera un " facteur d'appropriation " et de responsabilisation pour les pays bénéficiaires

### *3.3 La collaboration entre le FMI et la Banque mondiale*

La plupart des domaines de collaboration entre le FMI et la Banque mondiale ont été mentionnées dans les parties I et II du rapport. Cette partie a donc essentiellement pour vocation de décrire les mécanismes institutionnels de dialogue, et d'en présenter quelques exemples.

Les mandats de la Banque mondiale et du Fonds monétaire, bien que différents, sont très complémentaires et justifient donc une collaboration étroite entre les deux institutions. ainsi qu'une définition claire des rôles et responsabilités de chacune. Depuis leur création les deux institutions ont entretenu un dialogue poussé pour définir les principes et les modalités de leur coopération.

La Banque est principalement en charge de la définition de programme de développement et de soutien à des projets dedéveloppement. Le FMI est lui principalement en charge des régimes de change, de l'ajustement des déséquilibres temporaires de balance des paiements et de la mise en place de programme de stabilisation.

Un échange en amont d'information est nécessaire pour assurer la cohérence et l'efficacité des interventions respectives des deix institutions. De nombreux mécanismes formels ou informels de consultation existent, notamment sur les domaines de compétence partagée (cf. notamment le secteur financier ou la mise en œuvre de l'initiative PPTE). Ceci s'accompagne

naturellement d'une forte concertation sur les domaines plus aisément séparables, mais où les interventions de l'une ou l'autre des institutions ont potentiellement un impact sur les programmes de l'autre.

Ainsi de nombreuses missions sont organisées en commun ou avec la participation de membres de l'institution sœur afin que l'analyse de l'une soit connue de l'autre et que les recommandations soient cohérentes d'une institution à l'autre. De même, mention est faite dans les rapports du FMI des relations du pays avec la Banque Mondiale et vice versa. Lors de la présentation d'un programme au Conseil de l'une des institutions, des représentants de l'équipe correspondante de l'institution sœur sont invités et peuvent à la demande du Conseil intervenir pour préciser leur appréciation de la situation (par exemple les représentants du FMI peuvent rappeler les orientations budgétaires ou les choix de politique monétaire pour un prêt d'ajustement à la Banque, les représentants de la Banque sont parfois invités à détailler les réformes structurelles - privatisations, mise en place de protection sociale, réforme agraire - qui accompagnent un accord de stabilisation avec le FMI).

La crise asiatique a toutefois montré les limites de cette coopération institutionnelle dans les périodes d'urgence et surtout la nécessité de prévoir de mécanismes de concertation rapides en cas de crise. L'existence de ces mécanismes et leur bon fonctionnement hors situation de crise est notamment une condition forte de leur efficacité en période de crise, y compris pour instaurer l'indispensable confiance entre les équipes. Sur le fond, la principale leçon de la crise asiatique est l'impossibilité de distinguer les dimensions macro-économique et micro-économique du développement, et, surtout, leurs très forts implications sociales. Ceci a suscité d'importants débats entre les institutions, et au sein de la communauté internationale, ce qui a conduit en septembre 1998 à clarifier les responsabilités respectives des deux institutions et à formaliser certains mécanismes de concertation. La France joue naturellement un rôle moteur dans ces travaux, puisqu'elle est l'un des trois pays représentés par le même Administrateur dans les Conseils d'administration des deux institutions (avec le Royaume-Uni et le Brésil).

Deux secteurs sont apparus prioritaires dans ce contexte: le secteur financier et bancaire ainsi que le secteur social et en particulier les mécanismes de protection sociale. Dans ce dernier domaine, la coopération entre la Banque et le Fonds dans les pays les plus pauvres était depuis longtemps formalisée lors de l'élaboration des DCPE (Documents Cadre de Politique Economique, ou Policy Framework Papers – PFP, en anglais). Cette coopération a cependant été profondément renforcée à l'occasion de la mise en œuvre de l'initiative PPTE et de la création des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté, élaborés par les pays bénéficiaires (pour plus de détails voir chapIII). En effet, ceux-ci visent directement à une intégration de l'ensemble des dimensions des programmes de développement, et supposent donc un dialogue entre les deux institutions, les services élaborant en commun une analyse des CSLP pour les Conseils d'administration des deux institutions.

Dans le secteur financier, la Banque et le Fonds ont institué en septembre 1998 un comité de liaison chargé de renforcer la coopération opérationnelle dans ce secteur et de s'assurer d'une claire répartition des rôles et des responsabilités, qui peut varier selon les différents pays, et d'une approche conjointe des deux institutions... Ce comité suit également l'évolution du programme pilote d'évaluation des systèmes financiers (Financial Sector Assessment Programs – FSAP, cf. supra) qui est un exercice mené conjointement par le FMI et la Banque, avec des équipes communes. Les rapports issus de cet exercice d'évaluation sont ensuite utilisés par le FMI dans le cadre de ses activités de surveillance (Consultations au titre de

l'article IV des statuts du FMI) et par la Banque dans le cadre de ses stratégies de développement du secteur financier dans le cadre de ses stratégies d'assistance pays. Ce comité rend compte régulièrement de ses activités aux Conseils des deux institutions.

Dans le secteur social, la coopération se développe au-delà de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté. Un Comité de coordination récemment mis en place dans le cadre de l'initiative PPTE ("HIPC Joint Implementation Committee") s'assurera de la prise en compte dans les programmes du FMI des conséquences sociales des programmes d'ajustement et dans les programmes de la Banque de leur cohérence avec le cadre macro-économique. La Banque, qui dispose des moyens et de l'expertise nécessaires, doit dans ce contexte fournir au FMI une analyse de la pauvreté des indicateurs de suivi de l'impact des programmes de lutte contre la pauvreté.

Des collaborations plus ponctuelles peuvent s'établir dans des situations particulières. Ainsi, à la suite du conflit du Kosovo, la Banque Mondiale et le FMI, conjointement avec la Commission Européenne, ont favorisé et coordonné l'action des donateurs bilatéraux en instituant le Comité de Pilotage de Haut Niveau. Dans ce cadre, tandis que la Banque s'attachait à soutenir les efforts de reconstruction ou de réformes dans chaque pays de la région ainsi qu'à l'échelon régional (par des programmes bénéficiant à plusieurs pays), le FMI fournissait, lui, une évaluation des besoins de balance de paiements agrégés pour la région, - tout en poursuivant ses activités habituelles et bilatérales avec chacun des pays. Cette aide a également été fournie au Kosovo sous administration de la MINUK.

A la date du 19 mai 2000, 1 DTS = 1,46684 euro, soit environ 9,62 francs

Pour mémoire, l'exercice financier du FMI va du 1<sup>er</sup> mai au 30 avril.

Le FMI calcule l'assistance technique en " années-personnes " de services fournis tant par son personnel que par les experts qu'il recrute.

Des acteurs économiques se trouvent en situation d'aléa moral quand la conviction qu'ils seront reconnus et soutenus in fine par la puissance publique les pousse à prendre des risques indus. Ce phénomène est bien connu au niveau national dans le secteur bancaire, les grandes banques pouvant parier sur le fait que leur faillite entraînerait un risque systémique (" too big to fail ").

Hors IFIs, bien entendu, qui sont des créanciers privilégiés.

Bolivie, Côte d'Ivoire, république dominicaine, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Jordanie, République Kirgize, Maroc, Roumanie, Ouganda, Vietnam et Territoire palestinien

<http://www.dree.org/bm>

la proposition de réallouer des ressources de la Banque mondiale aux Banques régionales sur l'Amérique Latine et l'Asie atteste d'une incompréhension profonde des mécanismes de financement du développement et de la situation financière des Banques. La Banque mondiale est celle des trois Banques qui dispose des plus faibles marges de manœuvre financières. A l'inverse, la BID et la Banque Asiatique disposent encore d'une marge suffisante sur leur capital autorisé. La limitation des opérations de ces deux banques ne vient pas de leur plafond de capital mais de la capacité limitée pour toute institution à préparer et gérer des programmes volumineux. L'idée d'une nouvelle répartition est contraire à l'exigence de qualité que la France défend et dont se réclame également la commission Meltzer. En outre, concentrer toute l'activité sur les institutions régionales conduirait également à une concentration des risques financiers et exposerait les institutions régionales en cas de crise comparable à la crise asiatique. La Banque mondiale permet de mutualiser une partie de ces risques à l'échelle mondiale. Il va de soi par ailleurs que les problèmes politiques liés à la possibilité de discriminer, voire de

" régionaliser ", l'aide aux pays en développement pourraient constituer une grave atteinte à l'universalité des IFIs.

---

© Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 23/08/2000