



Renforcement de l'aide aux programmes du FMI et des efforts de résolution des crises

CHAPITRE | 3

Une des principales missions du FMI est d'accorder une aide financière temporaire sous forme de concours en devises aux pays membres éprouvant des difficultés de balance des paiements. Pour s'acquitter de cette mission, le FMI s'appuie sur diverses politiques et utilise une panoplie d'instruments de prêt (tableau 3.1). Il subordonne l'octroi de la plupart de ses financements à l'adoption par le pays bénéficiaire de mesures d'ajustement et de réformes visant à corriger les problèmes qui ont donné lieu à la demande d'aide. Cette conditionnalité est aussi importante pour sauvegarder les ressources du FMI en vue de leur utilisation ultérieure par les pays membres qui en auront besoin.

Pour s'assurer que ses opérations et instruments de financement sont adaptés, actualisés et suffisamment souples pour soutenir les efforts d'ajustement et de réforme des pays dans la plupart des cas, le FMI a procédé au cours de l'exercice à un examen approfondi du contenu et de la conditionnalité des programmes. Cet examen, qui a porté sur la conception et l'efficacité des programmes couvrant la période 1995–2000, ainsi que sur le bilan de l'application des programmes préparés selon les nouvelles directives en matière de conditionnalité adoptées en 2002, a donné au FMI de précieux éclaircissements qui peuvent l'aider dans ses opérations et dans la mise au point d'un vaste programme de travail. Par ailleurs, l'adéquation des programmes a été examinée dans le cadre d'évaluations *a posteriori* qui ont été menées auprès de 18 pays membres pendant l'exercice.

Outre ce vaste réexamen de la conditionnalité, le Conseil a fait le point sur la politique d'accès aux ressources financières du FMI. Le montant des emprunts qu'un pays peut souscrire dépend de sa quote-part (qui est fonction notamment de sa taille économique et de son degré d'ouverture à l'économie mondiale) et des conditions prévues pour le guichet de prêt en question. Au cours de l'exercice, le Conseil s'est penché sur les limites de l'accès aux ressources utilisables dans le cadre des tranches de crédit, du mécanisme élargi de crédit (MEDC) et de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). En 2005 également, le mécanisme d'intégration commerciale (MIC), qui permet d'offrir de façon plus prévisible des concours sup-

plémentaires aux pays membres présentant les conditions requises pour bénéficier des mécanismes existants, est entré en vigueur.

Enfin, le FMI a continué, au cours de l'exercice, à promouvoir, en collaboration avec les parties concernées, des techniques facilitant une résolution ordonnée des crises, comme l'inclusion de clauses d'action collective (CAC) dans les contrats d'émissions obligataires souveraines, ainsi que la mise au point des Principes pour la stabilité des flux de capitaux et une restructuration équitable de la dette dans les pays émergents et le développement de l'approche d'Évian adoptée par le Club de Paris pour restructurer la dette des pays non classés parmi les PPTE.

On trouvera au chapitre 5 davantage de précisions sur l'évolution des politiques et opérations financières du FMI au cours de l'exercice.

Revue de la conditionnalité (2004–05)

Un programme soutenu par le FMI est un ensemble de mesures de politique économique qui, complété par des financements de l'institution, vise à atteindre des objectifs économiques spécifiques, tels que l'ajustement ordonné de la balance des paiements, la baisse de l'inflation, un taux plus élevé de croissance durable et la réduction de la pauvreté. Tout en protégeant les ressources du FMI, la conditionnalité dont est assortie l'application, généralement progressive, des mesures convenues donne au pays l'assurance qu'il continuera de recevoir des concours du FMI pendant la durée du programme aussi longtemps qu'il appliquera ces mesures.

Lors de la précédente revue, qui avait couvert la période 2000–02, les administrateurs avaient demandé que la revue suivante porte aussi sur des aspects généraux de la conception des programmes. La revue 2004–05 a donc comporté deux parties, à savoir un examen critique de la conception et de l'efficacité des programmes soutenus par le FMI pendant la période 1995–2000 et une analyse du bilan initial de l'application des directives sur la conditionnalité qui ont remplacé en 2002 celles qui avaient été adoptées en 1979.

Tableau 3.1 Facilités et mécanismes de financement du FMI

Facilité ou mécanisme de financement	But	Conditions	Échelonnement et suivi ¹	Limites d'accès ¹
Tranches de crédit et mécanisme élargi de crédit⁴				
Accords de confirmation (1952)	Aide à moyen terme aux pays ayant des difficultés de balance des paiements de courte durée	Adopter des mesures donnant à penser que les difficultés de balance des paiements du pays membre seront réglées dans un délai raisonnable	Achats (décaissements) trimestriels sous réserve de l'observation de critères de réalisation et autres conditions	Annuelle : 100 % de la quote-part; Cumulative : 300 % de la quote-part
Mécanisme élargi de crédit (1974) (accords élargis)	Aide à plus long terme à l'appui des réformes structurelles des pays membres qui ont des difficultés de balance des paiements de longue durée	Adopter un programme de 3 ans prévoyant des réformes structurelles et comportant un énoncé détaillé des mesures à appliquer sur les 12 mois suivants	Achats (décaissements) trimestriels ou semestriels sous réserve de l'observation de critères de réalisation et autres conditions	Annuelle : 100 % de la quote-part; Cumulative : 300 % de la quote-part
Mécanismes spéciaux				
Facilité de réserve supplémentaire (1997)	Aide à court terme aux pays ayant des difficultés de balance des paiements causées par une crise de confiance	Disponible uniquement dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi, avec mise en place du programme correspondant et de mesures renforcées visant à rétablir la confiance du marché	Facilité disponible pour un an; accès concentré en début de période avec deux achats (décaissements) au minimum	Pas de limite d'accès; un pays membre ne peut en bénéficier que si ses besoins dépassent les plafonds annuel ou cumulatif fixés dans le cadre du mécanisme ordinaire connexe
Facilité de financement compensatoire (1963)	Aide à moyen terme aux pays qui doivent faire face à une baisse temporaire de leurs recettes d'exportation ou à une hausse excessive de leurs importations de céréales	Disponible uniquement lorsque la baisse/hausse tient à des circonstances largement indépendantes de la volonté des autorités et que le pays bénéficie d'un accord assorti de la conditionnalité applicable aux tirages sur les tranches supérieures de crédit, ou lorsque la position de sa balance des paiements (compte non tenu de la baisse/hausse) est satisfaisante	Concours décaissés en général sur une période minimum de six mois conformément à l'échelonnement prévu dans l'accord	45 % de la quote-part pour chacun des deux volets (recettes d'exportation et importations de céréales). Limite globale de 55 % de la quote-part pour les deux
Aide d'urgence	Aide aux pays ayant des difficultés de balance des paiements dues :		Néant, encore que l'aide aux pays sortant d'un conflit puisse être mise à la disposition du pays sous forme de deux achats ou plus	Accès généralement limité à 25 % de la quote-part, mais des montants plus élevés peuvent être obtenus dans des cas exceptionnels
1) Catastrophes naturelles (1962)	À des catastrophes naturelles	Faire des efforts raisonnables pour venir à bout des difficultés de balance des paiements		
2) Pays sortant d'un conflit (1995)	Aux répercussions de troubles civils, de perturbations politiques ou de conflits armés d'envergure internationale	Mettre l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles et administratives pour poser les jalons d'un accord dans les tranches supérieures de crédit ou d'un accord FRPC		
Facilité en faveur des pays membres à faible revenu				
Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (1999)	Aide à long terme aux pays qui ont des difficultés de balance des paiements profondément enracinées de nature structurelle; son but est d'assurer une croissance durable propre à faire reculer la pauvreté	Adopter un programme triennal appuyé par la FRPC; les programmes FRPC reposent sur un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) préparé par le pays membre dans le cadre d'un processus participatif et comportent des mesures macroéconomiques et structurelles ainsi que des mesures de lutte contre la pauvreté	Décaissements semestriels (ou parfois trimestriels) sous réserve de l'observation des critères de réalisation et de l'achèvement de revues	140 % de la quote-part; 185 % de la quote-part dans des circonstances exceptionnelles

¹Sauf dans le cas de la FRPC, les prêts du FMI sont financés à l'aide du produit des souscriptions des pays membres; chaque pays se voit assigner une *quote-part*, qui représente son engagement financier. Il verse une partie de sa quote-part en monnaies étrangères acceptables par le FMI – ou en DTS – et le reste dans sa propre monnaie. Lorsqu'il reçoit un décaissement ou effectue un tirage au titre d'un prêt du FMI, l'emprunteur achète à l'institution des avoirs en monnaies d'autres pays en échange de sa propre monnaie. Il rembourse le prêt, en *rachetant* sa monnaie au FMI avec la monnaie d'autres pays. Voir l'encadré 5.1 sur les opérations de financement du FMI. Les prêts au titre de la FRPC sont financés par le compte de fiduciaire de la FRPC.

²Le *taux de commission* sur les décaissements du compte des ressources générales (CRG) est fixé au taux d'intérêt hebdomadaire du DTS assorti d'une marge exprimée depuis le 1^{er} mai 2005 en points de base (et non plus en pourcentage) de ce taux. Il s'applique au solde

quotidien de l'encours des tirages sur ce compte pendant chaque trimestre financier du FMI. En outre, une commission de tirage non récurrente de 0,5 % est appliquée à chaque tirage sur ce compte, à l'exception de ceux faits sur la tranche de réserve. Une commission d'engagement (25 points de base sur les montants engagés jusqu'à concurrence de 100 % de la quote-part, 10 points de base au-delà) est prélevée d'emblée sur le montant qui peut être tiré au cours de chaque période (annuelle) dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi; cette commission est remboursée au prorata des tirages ultérieurs au titre de l'accord.

³Pour les achats effectués après le 28 novembre 2000, les pays membres sont censés procéder aux rachats (remboursements) correspondants par anticipation; le FMI peut prolonger les délais sur la demande du pays membre, si le Conseil d'administration conclut que la position extérieure du pays ne s'est pas suffisamment améliorée pour lui permettre d'effectuer les rachats.

Commissions ²	Modalités de rachat (remboursement) ³		
	Délai des rachats (Années)	Délai des rachats anticipés (Années)	Échelonnements
Taux de commission plus commission additionnelle (100 points de base sur les montants supérieurs à 200 % de la quote-part; 200 points de base sur les montants supérieurs à 300 %) ⁵	3¼-5	2¼-4	Rachats trimestriels
Taux de commission plus commission additionnelle (100 points de base sur les montants supérieurs à 200 % de la quote-part; 200 points de base sur les montants supérieurs à 300 %) ⁵	4½-10	4½-7	Rachats semestriels
Taux de commission plus commission additionnelle (300 points de base, majorée de 50 points un an après le premier décaissement et tous les six mois par la suite, jusqu'à concurrence de 500 points de base)	2½-3	2-2½	Rachats semestriels
Taux de commission	3¼-5	2¼-4	Rachats trimestriels
Taux de commission; cependant, ce taux peut être bonifié et ramené à 0,5 % par an, sous réserve des ressources disponibles à cet effet	3¼-5	Sans objet	Rachats trimestriels
0,5%	5½-10	Sans objet	Rachats semestriels

⁴Les tranches de crédit correspondent au niveau des achats (décaissements) qu'un pays membre peut effectuer, exprimé en pourcentage de sa quote-part au FMI; par exemple, les décaissements à concurrence de 25 % de la quote-part sont ceux qui sont effectués au titre de la première tranche de crédit et dont les pays peuvent bénéficier s'ils prouvent qu'ils font des efforts raisonnables pour venir à bout de leurs difficultés de balance des paiements. Au-delà de 25 %, il s'agit de tirages sur les tranches supérieures de crédit; ils se font par versements échelonnés et sont assujettis à l'observation de certains critères de réalisation. Ces décaissements s'effectuent normalement dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi. Il est rare qu'un pays puisse avoir accès aux ressources du FMI sans accord préalable et tout porte à croire qu'il continuera d'en être ainsi.

⁵Commissions additionnelles instituées en novembre 2000.

Conception des programmes soutenus par le FMI

La première partie de la revue, que le Conseil d'administration a effectuée en décembre 2004, a porté sur l'examen des caractéristiques marquantes des programmes sur la période 1995–2000¹.

Objectifs et résultats. Les administrateurs sont convenus qu'une balance des paiements viable et une dette extérieure à moyen terme soutenable demeurent les objectifs clés des programmes soutenus par le FMI.

S'agissant des programmes ayant bénéficié de crédits non concessionnels financés par le compte des ressources générales, l'ajustement extérieur visé ne s'est pas écarté dans l'ensemble de ces objectifs, et l'appui du FMI semble en avoir amorti les répercussions à court terme sur la croissance. Dans un certain nombre de cas, surtout mais pas exclusivement lors des crises du compte de capital, l'ajustement extérieur a toutefois été plus brutal et plus important que nécessaire pour stabiliser l'endettement extérieur. Les administrateurs ont encouragé les services du FMI à approfondir l'analyse du dosage optimal financement-ajustement lorsque des tensions s'exercent sur le compte de capital, ainsi que celle des déterminants des flux de capitaux privés et des effets de catalyse des programmes appuyés par l'institution.

S'agissant des programmes appuyés par des crédits concessionnels au titre de la FRPC, les améliorations escomptées des soldes des transactions courantes ont été en moyenne inférieures à celles requises pour stabiliser les ratios de la dette extérieure. En outre, les améliorations effectives ont en général été inférieures à celles prévues. Les administrateurs ont appelé à poursuivre la réflexion sur les moyens de corriger ce phénomène. Les résultats des programmes ont été dans l'ensemble satisfaisants pour ce qui est de la croissance et de l'inflation. Les administrateurs ont souligné que, dans les pays à faible revenu, les programmes devraient être conçus sur la base d'un examen complet des conséquences de la politique gouvernementale pour la lutte contre la pauvreté.

¹La discussion au Conseil est résumée dans la note d'information au public n° 05/16, www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0516.htm; les documents préparés par les services du FMI sont : «The Design of Fund-Supported Programs—Overview», www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/design.htm; «Fund-Supported Programs—Objectives and Outcomes», www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/object.htm; et «Macroeconomic and Structural Policies in Fund-Supported Programs: Review of Experience», www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/macro.htm.



Assistance d'urgence postconflit

Le FMI apporte à ses pays membres une aide d'urgence (tableau 3.1) pour les aider à faire face à des besoins pressants de financement de leur balance de paiements à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé. (Les modalités de l'aide d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle sont décrites au chapitre 4.) L'aide financière d'urgence est censée être décaissée rapidement et s'accompagne de conseils et, dans de nombreux cas, d'une assistance technique.

Depuis 1995, l'aide d'urgence est mise à la disposition de pays sortant d'un conflit qui ne sont pas en mesure de formuler et de mettre en œuvre un programme économique global parce que leurs capacités ont été endommagées par le conflit, mais qui ont néanmoins des capacités suffisantes pour planifier et exécuter leur politique économique. Avec l'aide du FMI, les pays peuvent accélérer leur reprise économique en rétablissant et en renforçant leurs capacités administratives et institutionnelles; cette assistance catalyse aussi des concours supplémentaires provenant des donateurs internationaux pour la reconstruction. Les taux de commission des prêts aux pays à faible revenu admissibles à une assistance au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI sont bonifiés par des dons provenant d'autres pays membres (chapitre 5).

Pendant l'exercice 2005, le Conseil a approuvé une assistance d'urgence pour trois pays sortant d'un conflit : Haïti (15,6 millions de dollars EU), l'Iraq (436 millions de dollars EU) et la République Centrafricaine (8,2 millions de dollars EU)¹. En février 2005, le Conseil d'administration du FMI a examiné la question de l'assistance technique aux pays sortant d'un conflit (chapitre 6).

¹On trouvera de plus amples détails sur le site Web du FMI : www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04158.htm, www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0504.htm et www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04206.htm.

Cadre analytique. Il n'existe aucun modèle ni cadre analytique unique qui puisse être suivi pour formuler les politiques des programmes appuyés par le FMI. Les administrateurs se sont félicités du fait que, dans les conseils qu'elles donnent aux autorités nationales, les équipes du FMI chargées des divers pays membres proposent en général des politiques en s'appuyant sur un éventail de modèles et de méthodes dont elles tempèrent les implications par leur propre jugement économique. Le cadre de programmation financière du FMI est un instrument utile pour vérifier la cohérence des politiques conduites. Cette approche éclectique de la formulation des politiques a en général bien fonctionné dans la pratique. Cependant, les projections de croissance à moyen terme ont été trop optimistes, ce qui risque de compromettre la fiabilité des évaluations de la viabilité de la dette et la crédibilité des programmes. Il a été recommandé de faire plus de place aux confrontations des projections de croissance à la réalité et aux comparaisons systématiques avec les projections d'autres analystes, et de recourir davantage aux analyses comparatives entre pays.

Politiques de change. Les administrateurs ont noté que les risques de changements dans la politique de change suite à la mise en place d'un programme soutenu par le FMI ne sont pas plus élevés que la normale, aussi tirent-ils de cette constatation un certain nombre de conclusions. La cohérence entre les régimes de change et les politiques macro-économiques et structurelles est primordiale, et les administrateurs ont souligné que le FMI devrait éviter d'appuyer des trains de mesures qui ne défendent pas suffisamment le régime de change en vigueur. La désinflation a pu être atteinte avec un égal succès en adoptant des taux de change fixes ou flexibles, et le succès des stratégies mises en œuvre a dépendu surtout de la réalisation ou non de l'objectif d'ajustement des finances publiques. Parallèlement, les pays qui ont adopté des taux de change plus flexibles ont en général assuré leur ajustement extérieur à un moindre coût pour la production.

Politiques monétaires. Les politiques monétaires se sont dans l'ensemble alignées sur les objectifs programmés, et il ne semble pas qu'elles aient été excessivement rigoureuses.

Politiques budgétaires. Les administrateurs ont fait observer que, s'agissant des finances publiques, la pratique adoptée dans le cadre des programmes a été beaucoup plus diversifiée et a donné plus systématiquement des résultats conformes aux grands objectifs économiques qu'on ne le suppose souvent. Les cas de dérapages ont cependant été fréquents, en particulier dans les dernières années des programmes. Les administrateurs ont souligné la nécessité de

mettre davantage l'accent sur le rééquilibrage des finances publiques dans l'élaboration des programmes, et de veiller à ce que les mesures prises à cet effet soient de qualité, politiquement faisables et financièrement viables. Il convient de faire attention également aux passifs conditionnels, et notamment aux coûts liés à la restructuration des secteurs financiers. Le rééquilibrage des finances publiques a en général contribué à l'amélioration des soldes des transactions courantes, sans aller de pair avec un ralentissement de la croissance de la production, ce qui donne à penser que l'effet de confiance a joué un rôle non négligeable. Les administrateurs ont rappelé l'importance, dans le contexte de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, des éléments qui aident à réduire la pauvreté et de l'analyse de l'impact des politiques conduites sur la répartition des revenus.

Politiques structurelles. Les réformes structurelles apportent souvent une contribution indispensable aux efforts d'ajustement en donnant plus d'efficacité à l'économie et en supprimant des distorsions structurelles qui brident la croissance à long terme, de même qu'à la réduction des facteurs de vulnérabilité aux crises financières. Un alignement des mesures structurelles et des objectifs des programmes appuyés par le FMI a, dans l'ensemble, été constaté. Les mesures visant à étayer la gestion de la demande semblent avoir contribué à l'ajustement durable des finances publiques, et celles qui ont été prises pour rendre l'économie plus efficace sont allées de pair avec une croissance plus forte. Bien que ces premiers éléments d'appréciation aient été jugés utiles, les administrateurs ont souligné que les liens entre les réformes structurelles et les résultats macroéconomiques demeurent incertains, aussi sera-t-il nécessaire d'en approfondir l'analyse.

Prenant acte des mesures prises par le FMI après la crise argentine, le Conseil a estimé que les discussions sur le rapport que le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a consacré au rôle de l'institution en Argentine entre 1991 et 2001 ont aussi apporté d'importants éclaircissements (encadré 3.1).

Pour que se concrétisent les enseignements tirés de cet examen, une série de séminaires et d'initiatives de formation internes est prévue pour sensibiliser les services du FMI à ces questions, y compris en diffusant les informations disponibles sur les meilleures pratiques en vigueur dans des domaines spécifiques tels que les prévisions de croissance. Ce travail au sein même de l'institution sera complété par une importante campagne d'information à l'extérieur, qui visera à ouvrir un débat plus vaste sur certaines questions clés.

Bilan de l'application des directives sur la conditionnalité de 2002

En septembre 2002, le Conseil a adopté de nouvelles directives qui étaient le fruit d'un effort de rationalisation et de cadrage de la conditionnalité. L'un de leurs principaux objectifs est d'améliorer l'internalisation des programmes par les pays et de mieux assurer la continuité de la mise en œuvre des programmes appuyés par le FMI, avant tout en concentrant la conditionnalité sur les domaines qui sont essentiels à leur réussite.

La seconde partie de la revue 2004–05 de la conditionnalité dresse un premier bilan de l'application des directives qui ont remplacé celles de 1979. Lors de leur réunion de mars 2005², les administrateurs ont noté qu'elles mettent l'accent sur l'internalisation des politiques par les pays concernés, l'application de la conditionnalité avec parcimonie, l'élaboration des politiques en fonction de la situation nationale, la coordination avec les autres institutions multilatérales et la spécification précise des conditions. Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives, cet examen met en lumière une série de conclusions préliminaires centrées sur la conditionnalité structurelle et les processus d'élaboration des programmes :

- Il apparaît que des progrès considérables ont été accomplis dans la rationalisation du champ d'application (à défaut du nombre) des conditions d'ordre structurel et dans le recensement précis des conditions dont chaque programme est assorti.
- Des signes de progrès encourageants sont notés dans l'exécution des programmes, sous forme d'une diminution des cas d'interruption permanente des programmes — même si le pourcentage des programmes temporairement interrompus pour inobservation de la conditionnalité n'a guère varié.
- Le fait qu'elle ne s'applique plus autant aux réformes structurelles axées sur la croissance et l'efficacité économique a été considéré comme un signe de rationalisation de la conditionnalité, mais il faudra suivre cette évolution et en analyser les conséquences lorsque les résultats des programmes seront connus. La collaboration effective de la Banque mondiale et du FMI reste essentielle à cet égard.

²La discussion au Conseil est résumée dans la note d'information au public n° 05/52, www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0552.htm; les documents préparés par les services du FMI sont : «Review of the 2002 Conditionality Guidelines», www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/030305.htm; et «Review of the 2002 Conditionality Guidelines—Selected Issues», www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/030405.htm.

Encadré 3.1 Étude par le Bureau indépendant d'évaluation du rôle du FMI en Argentine, 1991–2001

En juillet 2004, le Conseil d'administration a examiné le rapport que le Bureau indépendant d'évaluation a consacré au rôle du FMI en Argentine de 1991 à 2001, période qui va de l'introduction du régime de convertibilité liant le peso au dollar à l'effondrement de ce régime accompagné d'une défaillance sur la dette publique. La crise de 2001, une des plus graves que l'on ait connues dans le monde ces dernières années, a frappé durement le peuple argentin.

Prenant acte des progrès déjà accomplis depuis la crise argentine, les administrateurs ont reconnu que le rapport apporte des éclaircissements utiles sur les dispositifs de financement et de surveillance du FMI.

Les principales recommandations formulées à l'issue des discussions du Conseil d'administration sont les suivantes :

- Lorsque la viabilité de la dette d'un pays ou de son taux de change est menacée, le FMI devrait indiquer clairement que son appui dépend d'un changement de cap significatif de la politique économique. Il est essentiel que le Conseil dispose d'informations à jour et complètes pour prendre les décisions qui s'imposent dans de tels cas. Le cadre de viabilité de la dette et les procédures régissant l'accès exceptionnel aux ressources du FMI sont très utiles à cet égard.
- Il faut approfondir la réflexion sur la planification de mesures correctives dans le

cadre de l'assistance du FMI aux pays en crise. Il pourrait être utile que cette planification soit mise en place dès le début d'une crise, mais il est nécessaire aussi d'établir quelles initiatives constructives peuvent être prises pour raffermir la confiance.

- Les administrateurs ont souligné qu'il importe que l'analyse de la viabilité à moyen terme du taux de change et de la dette soit au cœur de la surveillance exercée par le FMI, et que des progrès ont été accomplis récemment dans ce sens. Le choix du régime de change reste du ressort des autorités, mais le FMI est obligé d'exercer une ferme surveillance pour s'assurer que les autres politiques et contraintes sont compatibles avec ce choix. Les administrateurs étaient d'avis que la question du régime de change doit être abordée avec une plus grande franchise dans le contexte des consultations de l'article IV, mais ont aussi souligné la nécessité de trouver un juste équilibre entre franchise et confidentialité. En outre, les conclusions des analyses de la viabilité à moyen terme de la dette militent en faveur d'une réévaluation, au sein du FMI et dans un cadre plus large, du niveau d'endettement que les pays émergents peuvent supporter, la notion d'«intolérance à la dette» jouant un rôle important à cet égard.
- Les administrateurs ont pris note des risques liés aux accords de précaution,

surtout lorsque les mesures et réformes nécessaires se heurtent à de sérieux obstacles politiques. Ils ont pour la plupart réaffirmé que les accords de précaution sont des instruments précieux pour soutenir de saines politiques. Les administrateurs ont confirmé qu'il importe de veiller à ce que les normes et prescriptions applicables aux accords de précaution soient les mêmes que pour tous les autres accords, et la plupart d'entre eux n'étaient pas d'avis que les accords de ce type tendent à être moins solides que les autres, faisant observer que, dans certains cas, ils se sont traduits par des résultats économiques supérieurs.

- Le FMI continue de réfléchir aux mesures à prendre pour renforcer encore le rôle du Conseil durant les crises, en s'appliquant notamment à améliorer la diffusion d'informations complètes sur toutes les questions utiles à la prise de décision et en favorisant un échange de vues ouvert entre la direction et le Conseil sur tous les sujets, y compris les plus sensibles.
- Dans tous les cas d'utilisation des ressources du FMI, et en particulier dans l'hypothèse d'un accès exceptionnel à ses financements, il faudrait poser en principe que les autorités nationale coopéreront étroitement et que le Conseil sera tenu parfaitement informé de l'avancement des discussions de fond.

- Il faut veiller à ne pas formuler les conditions de façon trop détaillée, car elles risqueraient d'être considérées comme une «microgestion» abusive — encore qu'il puisse parfois être utile pour les autorités qu'elles soient détaillées.
- Les administrateurs ont souligné qu'il importe de mettre l'accent sur les liens entre les objectifs du programme et la conditionnalité, mais aussi de spécifier et d'expliquer, dans les rapports des services du FMI, les stratégies qui sous-tendent cette conditionnalité et les raisons pour lesquelles certaines mesures sont jugées essentielles. Ils ont considéré que les améliorations apportées à l'élaboration et à la présentation de stratégies

claires — qui adaptent la conditionnalité aux circonstances et aux capacités du pays et lient de façon précise les conditions aux buts du programme dans le cadre des objectifs plus larges poursuivis par les autorités — pouvaient faciliter l'internalisation et la mise en œuvre des programmes.

- Les administrateurs ont noté que le taux élevé des dérogations (qui sont accordées lorsque les pays se trouvent dans l'impossibilité de respecter des critères de réalisation) est dû en grande partie à des calendriers trop ambitieux, et se sont, en conséquence, prononcés pour l'adoption de calendriers réalistes, mais raisonnablement ambitieux.

- Étant donné qu'il est difficile d'évaluer l'internalisation, certains administrateurs ont estimé que la conditionnalité, surtout les mesures préalables, pouvait jouer un rôle de filtrage. Toutefois, d'autres administrateurs ont fait observer que l'augmentation du nombre des mesures préalables n'avait pas fait progresser la mise en œuvre des programmes vers le niveau moyen atteint pour l'ensemble du FMI.

Le projet d'évaluation par le BIE de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI, prévu pour le début de 2006, devrait apporter un nouvel éclairage sur ces questions. Cependant, les administrateurs sont convenus que, pour procéder à une évaluation plus exhaustive de l'adéquation des nouvelles directives, il faudrait attendre de disposer de données sur les résultats des programmes à court et à moyen terme, et ils ont demandé aux services du FMI de revenir sur cette question en 2008. Les services du FMI examineront comment ils peuvent aider le Conseil d'administration à suivre, entre-temps, l'application de ces directives.

Évaluations *a posteriori*

Outre la revue de la conditionnalité, l'adéquation du contenu des programmes est examinée dans le cadre des évaluations *a posteriori* du bilan des pays dont le FMI appuie depuis longtemps les programmes. Les évaluations *a posteriori* ont fait la preuve de leur utilité en tant que vecteur de transmission des leçons de l'expérience acquise dans la conception des programmes et dans leur mise en œuvre. Les premières ont été conduites par le FMI en 2003, en réponse à l'évaluation, par le BIE, de l'utilisation prolongée des ressources de l'institution. Un total de 27 évaluations *a posteriori* a été effectué jusqu'à présent, dont 18 au cours de l'exercice (qui ont porté sur l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bolivie, la Bulgarie, le Cambodge, le Cameroun, l'Éthiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Kazakhstan, le Lesotho, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Malawi, le Niger, la République kirghize, l'Uruguay et le Vietnam). Les leçons tirées de ces évaluations sont souvent d'application très générale. Par exemple, l'un des principaux enseignements de l'évaluation *a posteriori* des accords FRPC avec le Vietnam est qu'il faut prévoir suffisamment de temps pour procéder aux changements institutionnels qui étayent les réformes structurelles. Une étude exhaustive du bilan des évaluations *a posteriori* sera entreprise plus tard cette année. La prochaine évaluation du BIE, qui portera sur l'assistance du FMI à la Jordanie, devrait apporter de nouveaux enseignements sur la conception des programmes.



Zambie

En avril 2005, la Zambie est devenue le dix-septième pays à atteindre le point d'achèvement prévu dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Les concours que doivent fournir à cet effet les créanciers de ce pays lui permettront de réduire sa dette de 2,5 milliards de dollars, en termes de valeur actuelle nette, et d'économiser ainsi tous les ans au cours des dix prochaines années environ 2 % de son PIB en paiements au titre du service de la dette.

Depuis que la Zambie a atteint le point de décision en décembre 2000, son taux de croissance a été en moyenne de 4½ % par an, ce qui traduit un net redressement de l'activité par rapport au recul observé pendant les deux décennies précédentes. Cependant, l'inflation demeure élevée et la dette intérieure a augmenté sensiblement, du fait pour l'essentiel des dépassements de dépenses. En 2004, dans le cadre d'abord d'un programme de référence, puis d'un nouveau programme appuyé par la FRPC, les autorités ont procédé à un réaligement important des finances publiques, qui a permis de réduire l'emprunt intérieur net de l'État de plus de 4 % du PIB pour le ramener à moins de 1 % du PIB. Cet ajustement a allégé les pressions sur l'inflation et les taux d'intérêt et permis une forte augmentation du crédit bancaire au secteur privé.

Relations avec le FMI au cours de l'exercice

Juin 2004	Approbation d'un nouvel accord triennal au titre de la FRPC
Décembre 2004	Conclusion de la première revue du programme appuyé par la FRPC
Février 2005	Publication du rapport sur l'observation des normes et des codes (module sur la transparence des données)
Avril 2005	Conclusion de la deuxième revue du programme appuyé par la FRPC
	Le point d'achèvement dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE est atteint
	Publication par le FMI et la Banque mondiale d'une note consultative conjointe sur le rapport d'étape sur la mise en œuvre du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)

Facilités et politiques de financement

À la suite d'une réforme profonde de ses politiques de prêt ces dernières années, le FMI a continué d'examiner ses facilités de financement afin de s'assurer qu'elles répondent aux besoins de ses pays membres, notamment ceux qui ont trait à leur interdépendance financière croissante.

Politique d'accès

En avril 2005, le Conseil d'administration du FMI a mené sa revue bisannuelle de l'accès que les pays membres peuvent avoir dans diverses circonstances aux ressources du FMI, y compris dans le cadre des tranches de crédit (tableau 3.1) et au titre du MEDC et de la FRPC. La revue a notamment porté sur les limites des crédits accordés par le FMI à partir du compte des ressources générales — actuellement 100 % de la quote-part chaque année jusqu'à un montant cumulé maximum de 300 % —, ainsi que sur les conditions qui peuvent amener à dépasser ces limites, telles qu'elles sont énoncées dans la politique d'accès exceptionnel. Le Conseil d'administration a également examiné les politiques de prêt au titre de la FRPC, en vertu desquelles le FMI accorde des crédits concessionnels à ses pays membres à faible revenu.

Selon le Conseil d'administration, les critères d'accès de chaque pays membre, les limites d'accès au compte des ressources générales et les limites et normes d'accès aux concours de la FRPC restent dans l'ensemble appropriés. Un certain nombre d'administrateurs ont toutefois estimé que les quotes-parts des pays membres, qui servent à déterminer l'accès, ne reflètent pas toujours fidèlement la taille de leur économie et ne devraient donc pas être considérées comme la meilleure mesure dans tous les cas de figure.

L'examen a aussi permis de revenir sur la politique d'accès exceptionnel. Les administrateurs ont admis que les demandes d'accès exceptionnel peuvent venir de pays membres qui ne traversent pas une crise du compte de capital. Selon certains d'entre eux, il serait bon d'envisager de réviser cette politique pour préciser davantage l'action du FMI dans de tels cas. Cependant, la plupart des administrateurs ont estimé que, dans l'ensemble, il n'était pas nécessaire de modifier le cadre en vigueur, compte tenu en particulier de la souplesse du système qui permet d'ouvrir l'accès aux ressources du FMI au titre de la clause sur les circonstances exceptionnelles, y compris dans le cas rare où l'on ne pourrait attendre du pays membre qu'il satisfasse à l'ensemble des critères. La plupart des administrateurs étaient d'avis que, si la

question des stratégies de sortie était traitée dans les documents afférents aux programmes, cela améliorerait la communication avec les marchés de capitaux et faciliterait une réouverture plus rapide de l'accès aux ressources du FMI, de nombreux administrateurs souhaitant que la formulation de stratégies de sortie dans le contexte d'un seul accord avec le FMI soit presque systématique.

Le Conseil d'administration a également procédé au cours de l'exercice à un examen des échéances et des commissions (chapitre 5).

Activation du mécanisme d'intégration commerciale

Le mécanisme d'intégration commerciale (MIC) du FMI a été créé en avril 2004 pour aider les pays en développement à corriger les effets à court terme sur leur balance des paiements de la libéralisation multilatérale des échanges. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument de prêt, mais d'un mécanisme qui rend plus prévisible l'accès aux financements du FMI dans le cadre des facilités existantes. L'un des sujets de préoccupation majeurs au cours de l'exercice a été l'impact sur certains pays en développement de l'expiration en janvier 2005 de l'Accord sur les textiles et les vêtements de l'Organisation mondiale du commerce. Le Bangladesh est devenu le premier pays membre à obtenir une aide au titre du MIC en juillet 2004, suivi par la République Dominicaine au début de 2005. À la fin d'avril, des pourparlers avaient été engagés avec un certain nombre d'autres pays membres. La possibilité d'obtenir ce type d'aide devrait par ailleurs contribuer à rassurer certains pays en développement qui craignent qu'une issue ambitieuse du cycle de Doha leur inflige des pressions excessives à l'ajustement. (Le mécanisme d'intégration commerciale est aussi examiné à l'encadré 2.1 du chapitre 2.)

Résolution des crises

Malgré les efforts répétés des pays membres et du FMI, certaines crises financières imputables à des difficultés de service de la dette ne peuvent être évitées. Le FMI a donc poursuivi ses travaux sur l'amélioration des techniques permettant de résoudre les crises de cette nature (encadré 3.2). Il continue en outre d'encourager l'inclusion de clauses d'action collective dans les contrats d'émissions obligataires souveraines, de faire en sorte que s'élargisse le consensus sur le projet de *Principes pour la stabilité des flux de capitaux et une restructuration équitable de la dette*

Encadré 3.2 Restructuration de la dette de trois pays des Caraïbes : Dominique, République Dominicaine et Grenade

L'an dernier, un certain nombre de pays des Caraïbes ont contacté leurs créanciers pour restructurer leur dette souveraine. Les causes de leurs difficultés et l'ampleur de la restructuration ont différé selon les pays. Dans tous les cas, le FMI a joué un rôle capital dans la conception et l'application des politiques d'ajustement macroéconomique, fourni une aide financière et contribué à un déroulement ordonné et optimal du processus de restructuration. À ce titre, il a, à la demande des autorités, remis aux créanciers et aux donateurs des évaluations de la situation économique, des politiques d'ajustement et des perspectives des pays.

Ayant constaté à la fin de 2003 que sa dette publique, équivalente à 120 % du PIB, était insoutenable, la *Dominique* s'est lancée dans une stratégie de restructuration préventive de sa dette souveraine en vue d'éviter une défaillance unilatérale. Les résultats ont été impressionnants : à la fin de mai 2005, plus de 70 % de la dette admissible était détenue par des créanciers (officiels et privés) qui avaient accepté la restructuration. Bien que la Dominique ait cessé d'assurer le service de la dette aux conditions initiales envers les créanciers non participants, les autorités continuent de déployer des efforts pour parvenir de bonne

foi à une entente avec ces créanciers, s'étant engagées à effectuer à leur intention des paiements aux conditions restructurées dans des comptes bloqués. Le FMI accorde une aide financière à la Dominique dans le cadre d'un accord triennal au titre de la FRPC approuvé en 2003. Le programme est appliqué avec détermination et les résultats macroéconomiques sont favorables; après s'être contractée fortement en 2001-02, l'économie a progressé de 3½ % en 2004.

En 2003, la *République Dominicaine* a subi une crise économique déclenchée, entre autres, par les difficultés du secteur bancaire. La monnaie s'est dépréciée fortement, tombant de 20 à près de 55 pesos pour 1 dollar, et le PIB a diminué de 2 % en 2003, tandis que l'inflation est passée à 29 % en 2004. Alors que le programme soutenu par l'accord de confirmation signé en 2003 avec le FMI s'est enlisé du fait de son application médiocre par les autorités, la République Dominicaine a lancé en 2004 un programme d'ajustement robuste appuyé par un nouvel accord de confirmation approuvé en janvier 2005. La stratégie suivie par les autorités pour s'attaquer aux déséquilibres macroéconomiques et résoudre les problèmes de liquidité prévoit notamment une restructuration de la dette.

Suite à des négociations avec les créanciers, une offre d'échange d'obligations extérieures lancée en avril 2005 a été bien reçue, le taux de participation ayant atteint près de 94 %. La République Dominicaine a indiqué qu'elle continuera d'assurer le service de sa dette envers les créanciers non participants. Elle a aussi amorcé des pourparlers en vue de rééchelonner les créances envers les fournisseurs et les banques commerciales étrangères. En 2004, les créanciers du Club de Paris ont accordé un allègement de leurs créances, qui pourrait être suivi d'un autre allègement en 2005.

En septembre 2004, l'ouragan Ivan a dévasté la *Grenade*, causant des destructions chiffrées à plus de 200 % du PIB. Le FMI a alors accordé une aide financière d'urgence à ce pays. Peu après, les autorités ont annoncé publiquement qu'elles ne pouvaient plus assurer le service de la dette publique, qui atteignait près de 130 % du PIB. Grâce au concours, financé par les donateurs, de conseillers juridiques et financiers, elles ont mis au point une stratégie de restructuration de la dette et maintenu le dialogue avec les créanciers officiels et privés. Les services du FMI les aident à concevoir un programme d'ajustement économique visant à rétablir la viabilité à moyen terme, ainsi que la soutenabilité de la dette.

dans les pays émergents lancé par l'Institut de finance international et d'étudier d'autres solutions pour résoudre les crises financières de façon ordonnée. En septembre 2004 et en avril 2005, le Conseil d'administration a publié à l'intention du CMFI des rapports d'étape sur la résolution des crises³.

Clauses d'action collective

Le FMI encourage activement l'inclusion de clauses d'action collective (CAC) — qui empêchent une faible mino-

rité de créanciers de bloquer un accord de restructuration sur lequel la vaste majorité s'est entendue — dans les contrats d'émissions obligataires sur tous les marchés, à travers un dialogue approfondi avec les émetteurs souverains (dans le cadre notamment des consultations au titre de l'article IV) et les opérateurs privés. En partie grâce à ces efforts, l'insertion de clauses d'action collective est devenue la norme dans les contrats régis par le droit de l'État de New York, ce qui n'a pas eu d'effet notable sur les prix d'émission, qui, semble-t-il, ne comprennent aucune prime liée à l'existence de clauses d'action collective. Les contrats assortis de ces clauses ont représenté plus de 90 % du volume total des émissions effectuées entre mars 2004 et avril 2005. La part du stock des obligations souveraines des marchés émergents comportant de telles clauses est passée de 39 % au début de 2004 à 48 % à la fin d'avril 2005.

³«Progress Report to the International Monetary and Financial Committee on Crisis Resolution», 28 septembre 2004, www.imf.org/external/np/pdr/cr/2004/eng/092804.htm, et «Progress Report to the International Monetary and Financial Committee on Crisis Resolution», 12 avril 2005, www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205.htm.

Principes pour la stabilité des flux de capitaux et une restructuration équitable de la dette

En novembre 2004, l'Institut de finance international (IFI) a publié un avant-projet de principes qui devraient servir à établir des règles souples, volontaires et axées sur le marché énonçant les normes de comportement et les responsabilités des débiteurs souverains et de leurs créanciers privés⁴. Ces principes, dont il est possible d'attribuer l'origine à de précédentes propositions d'un code de conduite, sont le fruit de vastes consultations menées depuis le début de 2003 entre plusieurs pays émergents et groupes privés, notamment l'IFI. Ils reposent sur quatre piliers : 1) transparence et flux d'informations à jour; 2) coopération et dialogue étroits entre les créanciers et les débiteurs afin d'éviter la restructuration de la dette; 3) comportement de bonne foi pendant la restructuration; 4) traitement équitable de toutes les parties.

Les principes ont reçu l'appui d'un certain nombre d'émetteurs émergents et d'associations de créanciers privés, encore que l'opinion du marché à leur égard ait varié. Tout en soutenant la rédaction de tels principes, le FMI a laissé aux débiteurs souverains et à leurs créanciers le soin d'en définir le contenu, car l'efficacité de règles volontaires repose essentiellement sur l'adhésion qu'elles suscitent chez les parties concernées.

Si les principes cadrent avec la politique de crédit du FMI aux pays en situation d'arriérés, des divergences apparaissent en pratique sur quelques points. Par exemple, ils préconisent une reprise partielle, dans la mesure du possible, du service de la dette à titre d'initiative engagée de bonne foi pour faciliter une restructuration. Or de tels paiements n'entrent pas dans le critère de bonne foi prévu par le FMI dans sa politique de crédit aux pays en situation d'arriérés. Malgré ces différences, les politiques du FMI s'inscrivent, à maints égards, dans la logique des principes. Bien qu'on ne sache pas comment le processus d'élargissement du consensus entre les débiteurs et la communauté des investisseurs évoluera, il serait bon que les créanciers et les débiteurs s'emploient à intégrer ces principes dans leurs politiques.

Approche d'Évian

L'approche d'Évian, mécanisme souple adopté par le Club de Paris en octobre 2003, suite à l'accord conclu au Sommet du G-8 en juin de la même année à Évian, en France, pour

s'attaquer aux problèmes de viabilité de la dette des pays non classés parmi les PTTE, a continué d'évoluer au cours de l'exercice. En vertu de cette approche, les créanciers du Club de Paris ont accepté de participer à un traitement global de la dette de ces pays, qui est réputée ne pas être viable selon leurs critères, si ces pays sont déterminés à appliquer une stratégie de sortie pour mettre fin à leur dépendance à l'égard du Club de Paris dans le cadre de leurs accords avec le FMI et s'efforcent d'obtenir un traitement comparable de la part de leurs autres créanciers extérieurs, dont ceux du secteur privé. Le Club de Paris fixera l'allègement à accorder en fonction de l'analyse de viabilité de la dette effectuée par le FMI.

En avril-juillet 2004, le Club de Paris a accordé un allègement des flux s'inspirant de l'approche d'Évian au Gabon, à la Géorgie et à la République Dominicaine. En novembre 2004, ses créanciers se sont entendus avec l'Iraq sur une restructuration globale de la dette extérieure publique de ce pays. En mars 2005, enfin, la République kirghize a bénéficié d'un traitement global de sa dette par le Club de Paris.

En janvier 2005, les créanciers du Club de Paris ont en outre permis aux pays victimes du tremblement de terre et du tsunami de décembre 2004 de différer temporairement les paiements au titre de leur dette. Ils s'attendaient, ont-ils fait valoir, à ce que les ressources ainsi libérées profitent directement aux populations touchées. Étant donné le caractère exceptionnel de la situation, les principes traditionnels du Club de Paris ne s'appliqueront pas à ces reports : plus concrètement, un accord parallèle avec le FMI ne sera pas demandé, ni un traitement comparable par les autres créanciers.

Perspectives

Les activités de prêt du FMI continuent à contribuer de façon primordiale au rétablissement de la viabilité extérieure et de la stabilité économique et, par conséquent, à la croissance durable des pays membres. Le rôle traditionnel de l'institution, qui est d'accorder des financements pour faciliter la correction des déséquilibres temporaires des transactions courantes, demeure crucial pour de nombreux pays, alors que, pour d'autres, la principale tâche du FMI consiste à aider à prévenir ou à atténuer les crises du compte de capital et leur contagion. Une internalisation poussée des programmes appuyés par le FMI et l'appui des institutions compétentes restent la clé de leur réussite, et le FMI doit, quant à lui, se montrer sélectif et ne soutenir que les programmes qui placent fermement les pays membres sur le sentier de la viabilité extérieure.

⁴Pour la version actuelle des principes, voir www.iif.com/data/public/Principles.pdf.

Lorsqu'ils ont examiné en mars 2005 la stratégie à moyen terme du FMI, les administrateurs ont souhaité qu'on approfondisse la réflexion sur les moyens de répondre aux besoins des pays membres dans le cadre des dispositifs en vigueur et qu'on se demande si le FMI doit créer de nouveaux instruments ou réformer les facilités existantes. Un grand nombre d'entre eux ont jugé nécessaire de continuer de s'employer à rapprocher les points de vue sur l'ampleur des prêts du FMI et les circonstances dans lesquelles ils doivent être accordés, et certains ont souligné qu'il importe de spécifier d'éventuelles stratégies de sortie de cette situation de dépendance financière. Les administrateurs ont également procédé à un échange de vues sur

les instruments qui pourraient permettre aux membres qui le souhaitent de signaler leur attachement à l'application de saines politiques ou donner certaines assurances contre les crises. S'agissant du rôle qui doit être celui du FMI dans la résolution des crises financières, l'importance des mécanismes fondés sur le marché a été reconnue; par ailleurs, plusieurs administrateurs ont souhaité que soit confié au FMI un rôle plus clair et plus systématique dans la restructuration de la dette souveraine et l'évaluation de l'adéquation des instruments disponibles à cet effet. En particulier, certains administrateurs ont préconisé un examen rapide de la politique de prêt aux pays en situation d'arriérés.



Le rôle du FMI dans les pays à faible revenu

CHAPITRE | 4

Un objectif majeur de l'action du FMI dans les pays à faible revenu est de les aider à promouvoir la stabilité macroéconomique et la croissance, afin de faire reculer la pauvreté de façon radicale et durable. Les autres partenaires pour le développement — notamment la Banque mondiale — sont étroitement associés à la réalisation de cet objectif. Dans ses principaux domaines de compétence et de responsabilité, le FMI aide les pays à établir des conditions macroéconomiques stables en leur donnant des conseils qu'il appuie par une assistance financière et technique.

En 1999, le FMI et la Banque mondiale ont lancé le processus d'élaboration de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), de même que l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), cette dernière ayant été créée sous sa forme initiale en 1996. La même année, le FMI a mis en place la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) afin de faire de la lutte contre la pauvreté et de la croissance un élément plus central de ses opérations de prêt dans les pays membres les plus pauvres. Ces mécanismes privilégient l'internalisation des programmes par les pays, entre autres grâce à une large participation de la société civile. Lors de la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey, au Mexique, en 2002, la communauté internationale a officiellement adopté la déclaration d'intention connue sous le nom de «Consensus de Monterrey». Ces assises ont permis aux pays industrialisés et en développement de se pencher ensemble sur les objectifs de développement convenus par tous, qui consistent notamment à réduire de moitié, à l'horizon 2015, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue. Le Consensus de Monterrey stipulait que, pour atteindre ces objectifs, les pays à faible revenu devraient mettre en œuvre des politiques saines, renforcer leurs institutions et améliorer leur gouvernance; à la communauté internationale, il incomberait de soutenir vigoureusement, par l'ouverture des marchés et l'augmentation de l'aide, les pays qui mettent en œuvre des politiques et des réformes bien conçues.

Au cours de l'exercice 2005, le FMI a poursuivi nombre d'initiatives en vue de se donner plus de moyens pour répondre, dans le cadre de son mandat, aux besoins des pays membres à faible revenu, en collaboration avec d'autres prêteurs et donateurs. Les principales initiatives visaient les objectifs suivants :

- améliorer la formulation des programmes appuyés par la FRPC et le processus des DSRP;
- optimiser les autres instruments d'aide aux pays à faible revenu, tels que la bonification des intérêts des prêts au titre de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle (chapitre 5), le mécanisme d'intégration commerciale (chapitre 3) et la possibilité de créer au sein du compte de fiducie de la FRPC un nouveau guichet réservé aux pays victimes d'un choc;
- intensifier les efforts dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE pour alléger la dette des pays à faible revenu et en assurer la viabilité;
- mobiliser le soutien de la communauté internationale en faveur des pays à faible revenu en 2005 — une année qui représente un important jalon dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

À court terme, le FMI cherche en priorité à définir plus clairement son rôle dans le soutien des pays membres à faible revenu en inscrivant dans un cadre unique la formulation des programmes, la signalisation, sa participation au processus DSRP et l'allègement de la dette. Ce travail donnera suite aux recommandations formulées par le Conseil après l'examen, en août 2004, du rôle de l'institution dans les pays à faible revenu : tout en soulignant que ces pays doivent piloter leurs propres réformes, il a noté que le FMI doit s'efforcer de soutenir les réformes macroéconomiques requises pour doper la croissance et réduire la pauvreté à moyen terme par ses conseils et son assistance technique et financière.

Examen du rôle et des opérations du FMI dans les pays à faible revenu

En 2004, un comité de cadres de direction sur les activités dans les pays à faible revenu a été créé et placé sous la présidence de la Première Directrice générale adjointe, Anne O. Krueger. Il a commencé par rédiger une déclaration claire et succincte sur le rôle du FMI dans ses pays membres à faible revenu en s'appuyant sur les derniers documents du Conseil d'administration et sur une récente étude du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) sur les DSRP et de la FRPC (encadré 4.1). Le Conseil d'adminis-

Encadré 4.1 Étude par le Bureau indépendant d'évaluation du soutien du FMI aux pays à faible revenu

En juillet 2004, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a publié un rapport¹ portant sur le rôle du FMI dans le processus d'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et sur la mesure dans laquelle les programmes appuyés par la facilité pour réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) concrétisaient les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Le rapport du BIE a conclu que, bien que la démarche de la SRP ait donné lieu à quelques changements importants, sa mise en œuvre n'a pas été à la hauteur de son potentiel. Le rapport avance notamment qu'il est nécessaire de faire porter les incitations sur l'amélioration des processus décisionnels et sur les institutions plutôt que sur la production de documents.

Les administrateurs, qui ont étudié l'évaluation en juillet 2004, sont convenus que le dispositif du DSRP avait donné des résultats positifs, mais que de gros progrès restaient à faire dans sa mise en œuvre. Ils ont noté que la démarche est perçue comme pilotée de l'extérieur; ils ont aussi relevé que la participation des forces vives du pays à l'élaboration de la stratégie a parfois été réduite,

¹Le rapport du BIE sur l'évaluation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance est disponible à l'adresse www.imf.org/external/np/ieo/2004/prsprgrf/eng/index.htm.

notamment s'agissant de la formulation du cadre macroéconomique qui sous-tend le DSRP, qui, à leur avis, manquait souvent de stratégies viables sur le plan opérationnel. Ils ont néanmoins ajouté qu'il était prématuré de tirer des conclusions sur la réussite du dispositif du DSRP qui n'est en place que depuis cinq ans.

Pour ce qui est des programmes appuyés par la FRPC, le rapport du BIE conclut que ces programmes sont de plus en plus alignés sur le DSRP national, quoique parfois à un degré limité. La mise au point de ces programmes s'est améliorée à maints égards. Par exemple, les cibles budgétaires sont devenues plus souples pour permettre une hausse des dépenses de lutte contre pauvreté, et il y a aucun indice de biais désinflationniste excessif. Des défis majeurs n'en subsistent pas moins. Les administrateurs ont notamment souligné la difficulté de faire comprendre les liens micro-macroéconomiques dans le cadre des programmes appuyés par le FMI – que le BIE juge pourtant cruciaux pour identifier les sources de la croissance. Les administrateurs étaient aussi d'avis qu'il faut s'attacher davantage à intégrer les résultats des analyses de l'impact social et de l'incidence sur la pauvreté au stade de l'élaboration du programme.

Le rapport présente un certain nombre de recommandations constructives qui continueront d'orienter de manière informée les efforts du FMI pour renforcer le dispositif de la SRP,

éclaircir le rôle du FMI dans cette démarche et optimiser les avis et l'aide de l'institution aux pays à faible revenu. Les principales recommandations sont les suivantes :

- introduire une plus grande souplesse dans la mise en œuvre du dispositif de la SRP;
- réorienter l'initiative sur les processus de formulation et de mise en œuvre de politiques intérieures bien conçues plutôt que sur la production de documents;
- éclaircir le but de l'évaluation conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale du dispositif DSRP et le redéfinir en conséquence;
- préciser ce qu'implique la SRP pour le fonctionnement du FMI et veiller à ce que celui-ci joue mieux le rôle convenu;
- confirmer la hiérarchisation et l'obligation de rendre des comptes des contributions que le FMI est lui-même censé fournir dans le cadre général du partenariat, à partir des priorités issues du processus DSRP et leur affecter des ressources à la mesure des engagements pris;
- encourager, dans le cadre de la SRP, l'amélioration du système d'établissement de l'enveloppe des ressources extérieures.

Le FMI a pris en compte nombre de ces recommandations dans l'examen de la SRP qu'il a réalisé avec la Banque mondiale, ainsi que dans son programme de travail pour l'année 2004-05.

tration a examiné ce document ainsi qu'un certain nombre d'autres questions en août 2004¹.

Les administrateurs ont salué la création du comité et sont convenus qu'une déclaration précisant le cadre de l'engagement du FMI dans les pays à faible revenu aurait le mérite de clarifier les responsabilités et les objectifs de l'institution et de guider ses travaux dans ces pays, en conformité avec son mandat. Dans le même temps, ils ont reconnu que le document ne couvrait pas la totalité des activités du FMI

dans les pays à faible revenu; ils ont aussi concédé qu'il s'agissait d'un travail en cours incluant des aspects connexes des politiques du FMI sur lesquels la réflexion en était encore à un stade préliminaire et ne faisait pas l'objet d'un consensus. Il serait donc nécessaire de revoir le cadre proposé à l'issue de discussions distinctes consacrées spécifiquement à ces questions.

La plupart des administrateurs ont convenu qu'il incombe aux pays à faible revenu de mettre en place les politiques et institutions nécessaires à leur développement, tandis que l'appui du FMI doit viser à aider les pays membres à créer et maintenir la stabilité macroéconomique et financière afin de promouvoir durablement la croissance et la réduction de la pauvreté. Les administrateurs sont tombés d'accord que le FMI doit continuer à appuyer les efforts des pays

¹Pour un résumé de la discussion du Conseil, voir la note d'information au public n° 04/110 à www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04110.htm; le document de référence peut être consulté à www.imf.org/external/np/pdr/lic/2004/eng/081304.htm.

membres à faible revenu au moyen de conseils, du renforcement des capacités et de l'assistance financière, y compris sous forme d'allègement de la dette. Ils ont aussi insisté sur les partenariats internationaux qui sont indispensables pour que les pays à faible revenu se rapprochent sensiblement des OMD au cours de la décennie à venir et sur la nécessité d'une coopération étroite avec les autres institutions multilatérales, en particulier la Banque mondiale, et les autres donateurs bilatéraux au titre du Consensus de Monterrey, ainsi qu'avec les pays à faible revenu, au travers du processus des stratégies de réduction de la pauvreté.

Renforcer les instruments de soutien aux pays à faible revenu

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté : progrès de la mise en œuvre

Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté présentent les programmes macroéconomiques et structurels de même que les politiques sociales des pays à faible revenu, à un horizon de deux à cinq ans, destinés à promouvoir une croissance diversifiée et la réduction de la pauvreté. Les

DSRP constituent le lien crucial entre l'action des autorités nationales, le soutien des donateurs et les résultats sur le front du développement. Le Consensus de Monterrey a souligné à quel point il est important que les pays pilotent leurs stratégies de réduction de la pauvreté pour se rapprocher des objectifs du Millénaire pour le développement. C'est sur les DSRP que s'appuient les prêts concessionnels consentis par le FMI et l'allègement de la dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE. On les utilise également pour aider les pays à développer leurs systèmes statistiques, essentiels pour l'élaboration et le suivi des politiques économiques (encadré 4.2).

Les principes fondamentaux qui sous-tendent les stratégies de réduction de la pauvreté sont les suivants : 1) elles doivent être internalisées par le pays avec une large participation de la société civile à la conception et au suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté; 2) elles doivent être axées sur les résultats et privilégier les actions en faveur des pauvres; 3) elles doivent être exhaustives et reconnaître la nature pluridimensionnelle de la pauvreté; 4) elles doivent

Encadré 4.2 Améliorer les données des pays à faible revenu à l'aide des DSRP

La disponibilité de statistiques actuelles et de haute qualité est une condition importante requise pour la formulation et le suivi des politiques économiques. Les pays admissibles à la FRPC et les autres pays à faible revenu ont des défis particuliers à relever lorsqu'ils établissent ce type de statistiques. L'insuffisance des données et leur diffusion limitée empêchent aussi les parties prenantes de participer pleinement à l'élaboration des politiques. Le Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI (chapitre 2) propose un cadre pour mettre au point les systèmes statistiques nationaux qui incluent les données économiques et sociodémographiques, y compris les indicateurs des progrès réalisés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le SGDD favorise la solidité des méthodes statistiques, la compilation des données dans les règles et des pratiques efficaces de diffusion de ces données.

L'inclusion de programmes de développement des statistiques dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) permet aux pays de satisfaire leurs besoins statistiques de manière plus complète. Le processus DSRP et le SGDD reposent sur des principes similaires — l'internalisation par le pays, une stratégie à moyen terme et l'importance accordée au suivi et à l'évaluation. Le renforcement de la capacité à produire de bonnes statistiques exige souvent une réforme

juridique et institutionnelle étendue; il faut aussi mettre au point des pratiques d'établissement des données qui reposent sur des normes internationales et un système de diffusion basé sur des pratiques optimales qui encouragent la transparence. Le SGDD offre une démarche systématique pour aborder ces questions et facilite la coordination entre les organes de production des statistiques, les interactions entre les producteurs et les utilisateurs de données et la collaboration avec les donateurs potentiels et entre eux.

Dans le cadre du dispositif DSRP, il convient d'aborder la mise au point du système statistique dans le contexte des questions de gouvernance, conjointement à l'évaluation globale et au suivi de la mise en œuvre de la SRP. Le DSRP pour la Sierra Leone, par exemple, inclut une section intitulée «Autonomisation par les statistiques» sous le titre «Bonne gouvernance, paix et sécurité» — le premier des quatre piliers de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. L'amélioration des statistiques de la Sierra Leone à l'aide du SGDD complète la stratégie globale de réduction de la pauvreté du pays, y compris la réalisation des OMD. Cette approche est d'autant plus importante que la capacité de la Sierra Leone à produire, gérer et analyser les statistiques a gravement souffert à cause de la détérioration économique et de la guerre civile de la dernière décennie.

promouvoir les partenariats et tendre à améliorer la coordination entre tous les partenaires pour le développement; et 5) elles doivent reposer sur une perspective à long terme des enjeux et des engagements requis pour réduire la pauvreté.

Les Conseils du FMI et de la Banque mondiale ont demandé aux services des deux institutions de préparer des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des SRP. Le rapport examiné par les Conseils en septembre 2004 est le dernier en date².

Les administrateurs du FMI ont souligné à quel point il était important que le DSRP soit élaboré à l'initiative du pays et internalisé pour que cette démarche soit couronnée

²La synthèse de la discussion du Conseil figure dans la note d'information au public n° 04/113, www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04113.htm; le rapport «Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation» peut être consulté à www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.htm.



Arménie

Entre 1996 et 2004, l'Arménie a mené à bien deux programmes appuyés par le FMI qui ont aidé les autorités à établir et à maintenir la stabilité macroéconomique et financière, soutenir la croissance économique, réduire la pauvreté, promouvoir les réformes structurelles et s'attaquer à une crise bancaire qui avait causé la fermeture du tiers des établissements bancaires.

Dans le cadre du programme le plus récent de l'Arménie appuyé par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance au cours de la période 2001-04, la croissance économique réelle a atteint une moyenne de 12 % par an, alors que l'inflation annuelle s'établissait aux environs de 4 %. Les indicateurs de pauvreté et d'inégalité ont rapidement chuté. Les autorités ont amélioré la gestion budgétaire en apurant tous les arriérés extérieurs et intérieurs. De plus, l'Arménie a très sensiblement réduit le fardeau de sa dette tout en accumulant des réserves de change. Les autorités ont également lancé d'importantes réformes structurelles qui ont transformé le secteur de l'énergie et considérablement réduit les déficits quasi budgétaires. Le secteur financier a enregistré un début de reprise vers la fin du programme.

de succès. Plusieurs pays ont certes fait des progrès considérables en adaptant les OMD à leurs propres objectifs, mais il est nécessaire d'intégrer plus étroitement encore le processus de la SRP aux procédures et instances décisionnelles nationales, et surtout au cadrage des dépenses à moyen terme et à la loi de finances annuelle. Selon les administrateurs, les pays doivent hiérarchiser les priorités des nombreux objectifs et buts de leur stratégie de réduction de la pauvreté. Ce serait essentiel pour assurer une intégration complète des programmes et des politiques du DSRP dans les budgets annuels et donc favoriser leur mise en œuvre.

Au niveau opérationnel, les administrateurs étaient largement favorables à la redéfinition des objectifs et du public visés par l'évaluation conjointe qu'effectuent les services de la Banque mondiale et du FMI et sont convenus qu'elle devait avoir pour principal objectif de fournir aux autorités nationales un retour d'information détaillé sur les points forts et les points faibles de leur SRP, y compris les aspects qui demandent un travail plus approfondi. Si l'évaluation conjointe ne comporte plus une déclaration standard comme quoi le DSRP constitue une base appropriée pour une assistance concessionnelle, cela pourrait atténuer l'impression que Washington lui donne son

En mai 2005, le FMI a approuvé le nouveau programme triennal des autorités appuyé par la FRPC. Ce programme, qui fait fond sur les acquis des programmes précédents, met l'accent sur la réforme de l'administration fiscale et douanière, de même que sur l'amélioration du secteur financier, toutes deux indispensables à la stabilité macroéconomique et financière.

Le FMI a également fourni une importante assistance technique à l'Arménie dans les secteurs financier et budgétaire qui a permis aux pays de faire de grands progrès dans le renforcement de la gestion du secteur public et d'identifier les objectifs de réforme les plus importants pour le nouveau programme.

Relations avec le FMI au cours de l'exercice

Mai 2004	Conclusion de la cinquième revue des résultats de l'Arménie dans le cadre du programme appuyé par la FRPC
Décembre 2004	Conclusion des consultations au titre de l'article IV et évaluation <i>ex post</i> des résultats de l'Arménie dans le cadre des programmes appuyés par le FMI. Conclusion de la sixième revue des résultats de l'Arménie dans le cadre du programme appuyé par la FRPC
Avril 2005	Préparation par les services du FMI et de la Banque mondiale d'une note consultative conjointe sur le rapport d'avancement du DSRP mis au point par les autorités
Mai 2005	Approbation par le Conseil d'administration du FMI d'un nouvel accord de trois ans au titre de la FRPC en faveur de l'Arménie

aval. Sur proposition des services, les administrateurs ont estimé qu'il n'était pas nécessaire que les Conseils avalisent explicitement les DSRP, que ce soit au moment de l'approbation d'un nouvel accord au titre de la FRPC, du réexamen des décisions dans le cadre d'accords existants, ou des dispositions concernant les points de décision et d'achèvement et l'assistance intérimaire au titre de l'initiative en faveur des PPTE. Le Conseil a amendé en conséquence les instruments portant création du compte de fiducie de la FRPC et du fonds fiduciaire FRPC-PPTE³.

Cette démarche de la SRP aura cinq ans d'existence en 2005. Dans ce contexte, un examen plus approfondi des progrès, des enjeux et des bonnes pratiques en ce qui concerne les principaux points soulevés par les parties prenantes, les précédents examens internes et l'évaluation du BEI sera entre-

³Les projets de décisions ont été adoptés le 9 novembre 2004 : décision n° 13373-(04/105) PRGF et décision n° 13374-(04/105) PRGF. Voir «Poverty Reduction Strategy Papers—Proposed Amendments to the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Trust and the PRGF-HIPC Trust Instruments», 4 novembre 2004, www.imf.org/external/np/prsp/2004/110404.htm.

pris avant l'Assemblée annuelle de 2005. Cet examen tirera les enseignements de l'expérience des pays dans la préparation et la mise en œuvre de leurs stratégies de réduction de la pauvreté et de celle des donateurs qui les appuient. Il s'articulera autour de cinq thèmes : 1) le renforcement de l'orientation à moyen terme de la SRP; 2) l'utilisation de la SRP comme cadre de responsabilité partagée entre les pays bénéficiaires et les donateurs; 3) l'élargissement et l'approfondissement de la participation dans un souci d'efficacité; 4) le renforcement des liens entre la SRP, les documents de planification, le cadrage des dépenses à moyen terme et les budgets; et 5) l'adaptation de la méthode aux conditions propres aux États fragiles ou victimes de conflits. D'autres travaux actuellement en cours incluent un examen du rôle du FMI dans le processus de la SRP.

Accès au soutien financier

En application de la décision du Conseil d'adopter des normes d'accès régressif aux ressources de la FRPC dans le cadre d'accords successifs, les consignes opérationnelles à l'intention des services ont été finalisées. Ces consignes clarifient également les principes du panachage de l'utilisation des ressources de la FRPC et du compte des ressources générales, et de l'augmentation des crédits prévus au titre de la FRPC en réponse à un choc⁴. Plus précisément, un guichet réservé aux pays qui ont subi un choc au sein du compte de fiducie de la FRPC (que ces pays utilisent déjà ou non les ressources de la FRPC) est actuellement à l'étude.

Aide d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle

Le Conseil d'administration a décidé en janvier 2005 de bonifier les intérêts de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle pour les pays membres qui peuvent bénéficier de la FRPC, sous réserve que des ressources soient disponibles⁵. Les pays membres qui ont déjà reçu une aide d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle mais ne l'ont pas encore complètement remboursée (par exemple la Grenade et le Malawi) pourront bénéficier de cette initiative, de même que les pays membres frappés par le tsunami de décembre 2004 — notamment les Maldives et Sri Lanka, dont les demandes d'aide d'urgence ont été approuvées en mars 2005. Pour aider ces deux pays et les autres victimes du tsunami, le FMI a procédé sans tarder à une évaluation de l'impact macroéconomique de la catastrophe naturelle (chapitre 1). Cela a aussi facilité la décision prise récemment par les créanciers du Club de Paris d'accorder un moratoire d'un

an pour le service de la dette (chapitre 3). Les besoins pour la bonification de l'aide d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle pourraient se chiffrer de 68 à 98 millions de dollars EU environ au cours des cinq années à venir, et devront être satisfaits grâce à des contributions nouvelles de la part d'autres membres du FMI.

Suivi postprogramme

Le FMI continue de suivre de près la situation et les politiques des pays membres dont l'encours de crédits auprès du FMI sera encore important à l'expiration de leurs accords. En mars 2005, le Conseil a adopté une décision qui étend le suivi postprogramme à l'utilisation des ressources de la FRPC. La plupart des administrateurs étaient d'avis que cette décision permettrait de comparer plus facilement le traitement entre les pays membres et contribuerait à sauvegarder les précieuses ressources de la FRPC. Plus précisément, lorsqu'un pays membre a un encours de prêts au titre de la FRPC ou des prêts au titre de cette facilité combinés à un crédit du compte des ressources générales qui dépassent 100 % de sa quote-part, un suivi postprogramme serait automatiquement institué. Cette décision permet de donner au suivi postprogramme plus d'uniformité; il s'appliquera dans tous les cas où l'encours de crédit, du fait de l'utilisation combinée (ou séparée) des ressources du compte des ressources générales et de la FRPC, dépasse 100 % de la quote-part et où le pays membre ne bénéficie pas d'un programme appuyé par un accord avec le FMI ou, encore, ne met pas en œuvre un programme de référence faisant l'objet de rapports périodiques au Conseil.

Soutien de la politique économique et système de signalisation

Au cours de l'exercice 2006, le Conseil tentera de déterminer s'il est possible d'adapter les instruments du FMI, et dans quelles conditions, pour appuyer les pays à faible revenu qui mènent des politiques bien conçues, notamment ceux qui n'ont pas besoin des ressources de l'institution ou ne souhaitent pas y avoir recours. Le travail entamé au cours de l'exercice 2005 pour jeter les bases de cet examen repose largement sur des consultations approfondies avec les donateurs et les pays membres à faible revenu sur leurs besoins en matière de signalisation. Est-il nécessaire de combler les insuffisances de l'information? Selon quelles modalités? Dans le contexte d'un accord du FMI ou en dehors? (Voir chapitre 2.)

Allègement et viabilité de la dette

Le FMI continue d'assister, avec les créanciers officiels, les pays à faible revenu qui s'efforcent de faire en sorte que leur dette soit viable et le reste durablement. Grâce à l'allège-

⁴«Operational Guidance Note on Access under the Poverty Reduction and Growth Facility» à consulter à www.imf.org/external/np/prgf/2004/110904.htm.

⁵La discussion du Conseil est résumée dans la note d'information au public n° 05/8, www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0508.htm.

Encadré 4.3 Comment fonctionne l'initiative PPTTE

Pour bénéficier d'une assistance au titre de l'initiative en faveur des PPTTE, un pays doit mener une politique économique vigoureuse, avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale. Trois phases sont prévues. Dans un premier temps, jusqu'au point de décision, le pays doit établir un bon bilan (normalement sur une période de trois ans) et élaborer un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) complet ou intérimaire. Ces efforts sont complétés par des concours concessionnels de tous les donateurs et institutions pertinents, ainsi que par les allègements classiques de dette accordés par les créanciers bilatéraux, dont le Club de Paris.

Durant cette phase, la viabilité de la dette extérieure du pays fait l'objet d'une analyse détaillée. Si le ratio valeur actuelle nette (VAN) de la dette extérieure/exportations est supérieur à 150 %, après recours aux allègements classiques (ou, pour les petites économies ouvertes, si le ratio dette extérieure/recettes publiques est supérieur à 250 %), le pays remplit les conditions requises pour bénéficier d'un allègement au titre de l'initiative. Au *point de décision*, le FMI et la Banque mondiale statuent officiellement sur l'admissibilité du pays, et la communauté internationale s'engage à ramener sa dette à un niveau viable.

Une fois qu'il a atteint le point de décision, le pays doit continuer à établir un bon bilan avec l'appui de la communauté internationale, mettre en œuvre de manière satisfaisante des réformes de la politique structurelle, maintenir la stabilité macroéconomique et adopter et mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté. Les créanciers bilatéraux du Club de Paris rééchelonnent les obligations exigibles, avec une réduction de la VAN de 90 %, et les autres créanciers bilatéraux ou commerciaux sont censés faire de même. Le FMI et la Banque mondiale et quelques autres créanciers multilatéraux peuvent éventuellement fournir un allègement intérimaire de la dette entre le point de décision et le point d'achèvement.

Le pays a atteint le *point d'achèvement* — troisième phase — lorsqu'il a réalisé les objectifs fixés au point de décision. Il reçoit alors le reste de l'allègement promis. Cela signifie que tous les créanciers sont censés ramener leurs créances sur ce pays mesurées en VAN au niveau de viabilité convenu.

ment de la dette dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTTE (encadré 4.3) et à des outils plus performants d'analyse et de gestion de la dette, le FMI joue un rôle important pour aider les pays à faible revenu qui déploient ces efforts, même si un financement est nécessaire pour concrétiser les OMD⁶.

En 2005, cinq autres pays — le Ghana, le Honduras, Madagascar, le Rwanda et la Zambie — ont atteint le point d'achèvement dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTTE. En avril 2005, un total de 18 pays membres avaient

atteint ce stade — deux tiers des 27 pays qui ont atteint leur point de décision.

Les décaissements du FMI au titre de l'allègement de la dette au point d'achèvement, ajoutés à l'allègement intérimaire déjà décaissé, représentaient un peu plus de 70 % du montant total que le FMI a consacré à l'initiative renforcée en faveur des PPTTE. À la fin d'avril 2005, le total des décaissements au titre de cette initiative se chiffrait à 1,5 milliard de DTS (chapitre 5).

Pour beaucoup des neuf pays membres qui se trouvent à la période intérimaire entre leur point de décision et leur point d'achèvement, le maintien de la stabilité macroéconomique s'est révélé une tâche ardue. Le FMI assure un allègement intérimaire à trois pays membres (République démocratique du Congo, Sierra Leone et Tchad) dont les programmes macroéconomiques sont appuyés par un accord au titre de la FRPC. Deux autres pays (Malawi et São Tomé-et-Principe) travaillent à la mise en place de programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes qui pourraient être appuyés par la FRPC. Le rétablissement de la stabilité macroéconomique pendant la période intérimaire dans les quatre pays restants (Cameroun, Gambie, Guinée et Guinée-Bissau) exigera des efforts considérables pour surmonter les obstacles sur le plan de la gestion des ressources publiques et des réformes structurelles.

Parmi ceux qui n'ont pas encore atteint le cap du point de décision, deux pays (Burundi et République du Congo) réalisent des progrès très sensibles en ce sens, alors que d'autres se heurtent encore à de graves difficultés. Beaucoup ont été affectés par un conflit, et plusieurs ont des arriérés considérables envers un certain nombre de créanciers. Les administrateurs ont exhorté les services à poursuivre leur travail avec les autorités de ces pays, lorsque cela est possible, pour venir à bout de ces difficultés. Dans ce contexte, ils ont rappelé qu'il était urgent de mobiliser des ressources financières pour permettre au FMI d'offrir une aide au titre de l'initiative en faveur des PPTTE au Libéria, à la Somalie et au Soudan une fois qu'ils y seront devenus admissibles.

En septembre 2004, les Conseils du FMI et de la Banque mondiale ont prorogé l'échéance de la *clause de caducité automatique* de l'initiative PPTTE de deux années supplémentaires jusqu'à la fin de 2006 pour donner aux pays admissibles restants la possibilité d'établir un bilan qui permettrait d'envisager un allègement de la dette en leur faveur au titre de l'initiative. Cette prorogation ne vaut que pour les pays pouvant bénéficier des concours de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale et de la FRPC du FMI qui n'ont pas encore obtenu d'allègement au titre de l'initiative PPTTE et dont la dette publique dépasse les seuils de cette initiative après recours à tous les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette, d'après les statistiques sur l'endettement à la fin de

⁶«État d'avancement de l'initiative en faveur des PPTTE», www.imf.org/external/NP/hipc/2004/082004.htm, et note d'information au public n° 04/111, www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04111.htm.

2004. Nombre des pays qui pourraient tirer parti de la prorogation de la clause de caducité sont aux prises avec un conflit, et plusieurs, notamment le Libéria, la Somalie et le Soudan, ont un encours élevé d'arriérés prolongés envers divers créanciers.

Nouvel allègement de la dette

Pour répondre à l'appel lancé par le Comité monétaire et financier international lors de l'Assemblée annuelle de 2004, invitant la communauté internationale à apporter son aide, y compris un «allègement supplémentaire de la dette», pour permettre aux pays à faible revenu de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Conseil a abordé, lors de deux séminaires en mars 2005, les questions liées à l'éventualité de cet allègement pour les pays à faible revenu et aux moyens disponibles pour le financer. Le Conseil se penchera également sur la proposition des Ministres des finances du G-8 du 11 juin 2005 en vue d'un nouvel allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu, qui sera inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale de septembre 2005 (encadré 5.5).

Cadre de la viabilité de la dette

Pour préserver les avantages potentiels de l'allègement de la dette, il sera crucial d'aider les pays à éviter à l'avenir les emprunts excessifs. C'est là le but du nouveau cadre de viabilité de la dette à l'intention des pays à faible revenu. Les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont passé en revue ce cadre en février et en septembre 2004⁷ et en ont avalisé ses principaux éléments, y compris une analyse prospective standardisée des indicateurs de la dette et du service de la dette, une évaluation de la viabilité qui repose sur des seuils indicatifs de la charge de la dette en fonction des politiques et une stratégie de financement homogène. Ce cadre a des implications pour l'élaboration du programme de la FRPC puisqu'il suggère une utilisation plus systématique des cibles indicatives de la valeur actuelle nette (VAN) de la dette extérieure, une souplesse accrue dans l'application des plafonds d'endettement non conces-

⁷«Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications», www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/020304.pdf; note d'information au public n° 04/34, «IMF Discusses Operational Framework for Debt Sustainability in Low-Income Countries», www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn0434.htm; «Operational Framework for Debt Sustainability in Low-Income Countries—Implications for Fund Program Design», www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091304.htm; «Debt Sustainability in Low-Income Countries—Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications», www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091004.htm; et note d'information au public n° 04/119, «IMF Discusses Operational Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries», www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04119.htm.



Sénégal

En avril 2003, le Conseil d'administration du FMI a approuvé, en faveur du Sénégal, un accord au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) couvrant la période 2003–05 afin de soutenir l'application du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) des autorités. Les principaux objectifs du programme appuyé par cet accord sont d'améliorer le recouvrement des recettes, d'accroître les dépenses d'équipement et de lutte contre la pauvreté, de rendre la gestion des dépenses publiques plus efficace et plus transparente et d'éliminer les obstacles au développement du secteur privé. Les autorités ont en outre demandé au FMI et à la Banque mondiale de faire le point, dans le cadre de leur programme conjoint d'évaluation du secteur financier (PESF), sur la stabilité et le potentiel de développement de ce secteur au Sénégal.

En 2003–04, la croissance du Sénégal a été robuste, l'inflation faible, et les déficits budgétaires et extérieurs ainsi que l'endettement public ont été maintenus à des niveaux viables. Les réformes structurelles ont été appliquées, avec un certain retard cependant, et les autorités ont pris des mesures pour corriger les dérapages budgétaires. Le point d'achèvement prévu dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été atteint en avril 2004, ouvrant ainsi la voie à un allègement de la dette de 0,5 milliard de dollars, en termes de valeur actuelle nette, et à une réduction du service de la dette d'environ 2 % du PIB tous les ans au cours des dix prochaines années.

Relations avec le FMI au cours de l'exercice

Mai 2004	Présentation du rapport d'étape annuel sur la mise en œuvre du DSRP
Mars 2005	Conclusion des consultations de 2004 au titre de l'article IV et de la deuxième revue du programme appuyé par la FRPC
	Publication par le FMI et la Banque mondiale d'une note consultative conjointe sur le rapport d'étape sur la mise en œuvre du DSRP
Avril 2005	Publication du rapport sur la mise à jour de l'évaluation de la stabilité du système financier

sionnel et un recours plus systématique au plafonnement global du déficit budgétaire. (Les exemples incluent les accords au titre de la FRPC pour la Guyane et la République kirghize. La Guyane applique un plafonnement global du déficit budgétaire et utilise des cibles indicatives sur la valeur actuelle nette de la dette extérieure, alors que le programme de la République kirghize prévoit un plafond d'emprunt concessionnel.)

En avril 2005, le Conseil a de nouveau examiné le cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu⁸. Les administrateurs ont avalisé des seuils indicatifs pour le ratio valeur actuelle nette de la dette/exportations de 100, 150 et 200 %, selon la qualité des politiques et des institutions d'un pays, mesurée dans le cadre de l'évaluation de la politique et des institutions nationales de la Banque mondiale, de même que des seuils équivalents pour les quatre autres indicateurs de la dette et du service de la dette. Ces seuils sont calqués sur les seuils opérationnels de l'initiative en faveur des PTTE. Le nouveau cadre sera appliqué dès que possible à tous les pays à faible revenu, y compris aux PTTE. Les modalités particulières de la collaboration entre les services du FMI et de la Banque mondiale pour préparer les évaluations conjointes de la viabilité de la dette individuelle des pays ont été arrêtées en tenant compte des responsabilités de chaque institution dans le cadre de son mandat. Les administrateurs ont invité les services à leur soumettre un rapport d'étape sur la mise en œuvre du cadre après six à douze mois.

Mobilisation du soutien international

La communauté internationale a reconnu en 2002, dans le cadre du Consensus de Monterrey, que pour faire des progrès décisifs vers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les pays devraient s'efforcer de mettre en œuvre d'ambitieuses réformes appuyées par une aide croissante dont la fourniture devait être plus efficace. Le FMI conseille les pays à faible revenu sur la manière de gérer les flux d'aide, ce qui est crucial compte tenu des efforts déployés au niveau international pour mobiliser davantage d'aide pour les OMD. La mobilisation et la coordination du financement en vue de ces objectifs ont occupé une place prépondérante dans l'agenda international.

L'année 2005 est un jalon important dans la marche vers les objectifs du Millénaire pour le développement fixés pour l'horizon 2015. Le rapport du Projet objectifs du Millénaire des Nations Unies, publié en janvier 2005, a marqué le début d'une période de réflexion sur les progrès accomplis, mais

aussi sur la manière dont ils peuvent être accélérés; cette réflexion culminera lors du Sommet des Nations Unies sur la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire, en septembre 2005. Le second Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui s'est tenu à Paris en mars 2005, est une étape importante de ce processus. Ce forum a tenté de déterminer comment accroître l'efficacité de l'aide et optimiser les résultats en matière de développement pour étayer les efforts de réalisation des OMD en harmonisant les procédures de fourniture d'aide par les donateurs et les obligations de communication des informations tout en alignant les programmes de soutien des donateurs sur les priorités des pays bénéficiaires. Le FMI, bien qu'il ne soit pas donateur, est favorable aux principes et aux engagements de la Déclaration de Paris relatifs à l'amélioration de l'efficacité de l'aide et s'attachera à promouvoir leur mise en œuvre. Plus particulièrement, dans le cadre de son mandat, il s'associera aux partenaires multilatéraux pour rendre les flux d'aide plus prévisibles et assurer une plus grande cohérence entre les politiques des partenaires pour le développement.

Examen de l'efficacité de l'aide par le Conseil

En septembre 2004, les administrateurs ont examiné la question de l'efficacité de l'aide, de même que le bien-fondé de diverses options pour mobiliser davantage de ressources à l'appui des OMD, en s'appuyant sur un document préparé conjointement par les services du FMI et de la Banque mondiale⁹. Ils ont souligné qu'une aide accrue n'était pas une panacée et qu'il fallait aussi agir dans d'autres domaines — améliorer encore le contexte de la politique économique des pays bénéficiaires, ouvrir davantage de débouchés aux exportations des pays en développement, accroître l'efficacité de la gestion et de la mise en œuvre de l'aide et venir à bout des contraintes de capacité d'absorption. D'une manière générale, les administrateurs ont estimé qu'un relèvement de l'aide publique au développement était le meilleur moyen de mobiliser des ressources supplémentaires pour concrétiser les OMD et ont notamment insisté sur le fait que les pays donateurs devaient faire preuve d'une plus grande détermination pour porter l'APD à 0,7 % de leur revenu intérieur brut, comme le préconisent depuis longtemps les Nations Unies. S'agissant d'autres mécanismes de financement pour compléter l'aide publique au développement, les administrateurs ont exprimé des vues très divergentes, la plupart d'entre eux estimant nécessaire que le FMI creuse davantage ces questions.

Ultérieurement, à la demande du CMFI et du Comité du développement que le travail se poursuive sur des sources novatrices de financement du développement, telles que la

⁸«Cadre opérationnel d'évaluation de la viabilité de la dette dans les pays à faible revenu — Considérations supplémentaires», en anglais sur le site du FMI www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/032805.pdf, et note d'information au public n° 05/09, www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0559.htm.

⁹Le document intitulé «Aid effectiveness and Financing Modalities» peut être consulté à www.worldbank.org.

facilité financière internationale et un impôt mondial, les services du FMI et de la Banque mondiale ont rédigé une note conjointe qui esquisse les progrès réalisés dans l'analyse de ces questions. Cette démarche fait intervenir une évaluation continue par le FMI des instruments fiscaux proposés au niveau mondial, tels que les taxes d'aviation, de même qu'une analyse par la Banque mondiale des progrès accomplis pour mettre sur pied la Facilité internationale de financement pour la vaccination, un fonds destiné à étayer et renforcer les programmes de vaccination.

Le *Global Monitoring Report*

Le second Rapport de suivi mondial (*Global Monitoring Report*) a été publié en avril 2005. Ces rapports annuels, préparés conjointement par les services du FMI et de la Banque mondiale, font le point sur les progrès réalisés pour atteindre les OMD et les obstacles qui subsistent. Alors que le premier rapport, publié en juin 2004, présentait une évaluation exhaustive de la voie à suivre pour concrétiser les OMD de même que des résultats obtenus en matière de développement, le rapport de 2005 insiste de manière plus sélective sur les points saillants des politiques requises, mais en donne une évaluation plus approfondie¹⁰. Il accorde une

place privilégiée à l'Afrique, la région qui risque le plus de manquer les OMD.

Dans le rapport de 2005, c'est l'agenda de la croissance, essentiel à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD, qui a principalement retenu l'attention des services du FMI. La stabilité macroéconomique, les institutions et les politiques économiques qui favorisent la croissance du secteur privé sont les grandes priorités évoquées. Il est crucial que la gestion et les politiques de dépenses soient mises en valeur pour améliorer la composition des dépenses et soutenir la stabilité macroéconomique. Pour dynamiser le secteur privé, les pays doivent éliminer les contraintes réglementaires et institutionnelles excessives. Les récents progrès de la gouvernance politique doivent déboucher sur une meilleure gouvernance économique. La transparence est le thème de nombre de grandes interventions clés passées en revue dans le rapport. Dans de nombreux cas, la libéralisation des échanges constitue également une priorité essentielle de la politique intérieure.

Pour atteindre les OMD, précise le rapport, les pays les plus pauvres doivent recevoir un montant d'aide au développement nettement plus important. Bien que le volume de l'aide ait augmenté depuis la Conférence sur le financement pour le développement des Nations Unies à Monterrey en 2002, à laquelle les donateurs se sont engagés à relever très sensiblement l'aide aux pays les plus pauvres, l'allègement de la dette et la coopération technique représentent plus des deux tiers de l'augmentation. Eu égard aux réformes en cours, nombre de pays pourraient faire bon usage d'une aide multipliée par deux au cours des cinq années à venir.

¹⁰«New IMF–World Bank Report Calls for Urgent Action to Cut Global Poverty and Win Better Development Results for Poor Countries», communiqué de presse n° 05/83, 12 avril 2005, www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0583.htm. Le *Global Monitoring Report* est disponible à www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2005/eng/pdf/gmr.pdf.