

CONSULTATION DES PAYS À FAIBLE REVENU PAR LE PRÉSIDENT DU G20

Londres, Royaume-Uni, 17 août 2009

Des représentants de 13 gouvernements à faible revenu se sont réunis le 17 août à Londres, dans le cadre de la consultation assurée par le Gouvernement britannique sur l'analyse sollicitée par les leaders du Sommet du G20 concernant l'amélioration de l'adaptabilité et de la réactivité des IFI. Parrainée par le Ministère britannique pour le développement international et inaugurée par Michael FOSTER, sous-Secrétaire d'État au développement international, la réunion a été facilitée par Development Finance International (DFI) et l'Overseas Development Institute (ODI).

Après avoir salué les réformes récemment adoptées au niveau des politiques, instruments et comportements des Institutions de Bretton Woods (IBW), les pays ont formulé d'autres recommandations importantes, afin d'améliorer l'adaptabilité et la réactivité du FMI et de la Banque mondiale en faveur des pays à faible revenu, ainsi que dans leur rôle sur l'échiquier mondial.

1) Rôle du FMI dans les pays à faible revenu

1.1 Conditionnalité/politique axée sur la croissance

Les pays ont exprimé le souhait de voir plus de transparence dans l'approbation des programmes et les décisions de prêt prises par la Direction et le Conseil du Fonds et que ces dernières s'appuient sur des motifs technico-économiques, et non sur des interventions politiques des membres du Conseil.

Les pays ont salué la flexibilité accrue des conseils de politique budgétaire fournis par le FMI dans certains pays, ce qui offre une marge à la stimulation budgétaire ou à la protection contre la crise. Ils ont préconisé d'offrir cette marge de façon plus permanente, afin de répondre aux besoins des PFR en matière de dépenses à grande échelle pour atteindre les objectifs de développement nationaux, ainsi que les OMD. Les pays ont toutefois constaté qu'il existait toujours une focalisation sur la réduction du déficit budgétaire dans de nombreux pays, ce qui ne cadrerait pas avec l'application de mesures de stimulation budgétaire par les membres du G20. Ils ont préconisé de fonder l'élaboration des programmes du Fonds sur les sources potentielles de croissance accélérée et de relâcher les politiques monétaire et budgétaire pendant et après les périodes de crise lorsque cela s'avère nécessaire pour encourager la croissance, si possible sans compromettre la stabilité macroéconomique.

CONSULTATION DES PFR PAR LE PRÉSIDENT DU G20 SUR LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DES IFI

Londres, 17 août 2009

De même, les pays ont invité le Fonds, dans le cadre de sa surveillance mondiale, à prêter davantage attention aux barrières mondiales qui limitent la croissance des pays à faible revenu, comme les notations financières, les frais d'expédition/fret/transport/assurance, ainsi que le manque de crédit commercial et de financements du secteur privé, même en dehors des périodes de crise. Cela exige aussi de réorienter les programmes du Fonds vers le développement de systèmes financiers locaux.

Ils ont également salué le relâchement de la conditionnalité structurelle, mais ont préconisé de réduire davantage les conditions pour ne privilégier que les plus déterminantes en termes de croissance nationale, ainsi que d'éviter le plus possible les mesures préalables. De surcroît, les pays ont invité le Fonds à revoir l'ensemble de ses principes pour l'élaboration des programmes, de manière à s'éloigner de l'approche « unique pour tous » au profit d'un rôle plus actif des pouvoirs publics lorsque cela s'avère essentiel pour faciliter une croissance menée par le secteur privé. Cela offrirait aux pays davantage de marge de manœuvre pour obtenir des résultats en matière de croissance, de réduction de la pauvreté et d'emploi, à l'aide de politiques hétérodoxes.

Les pays ont mis l'accent sur les problèmes que rencontre le Fonds lorsqu'il travaille avec des pays qui traversent des crises politiques ou des conflits ou qui en émergent. Ils l'ont invité à adapter ses conseils d'orientation beaucoup plus aux circonstances nationales de ces pays, en prévoyant notamment une marge de dépenses pour la reconstruction et la réconciliation nationales, en veillant à imposer des conditionnalités réalistes face à une instabilité politique accrue, ainsi qu'en continuant d'apporter le plus de fonds possible en temps de crise, afin de minimiser les risques futurs.

Au chapitre de la flexibilité budgétaire, les participants ont suggéré **de rendre le Cadre de viabilité de la dette des PFR plus flexible, afin de tenir compte des besoins de financement pour la croissance, de l'impact positif des financements sur la croissance (spécialement pour les projets à fort rendement qui auront un impact majeur sur la croissance)**, ainsi que du potentiel d'obtention de financements moins concessionnels et non concessionnels, notamment auprès d'institutions de crédit non membres de l'OCDE. **Il serait également souhaitable que le Fonds abandonne ou réduise** les limites sur l'élément don dans ses programmes, spécialement pour les pays présentant un faible risque de dette non viable. Il a été signalé qu'un examen du CVD était en cours à la Banque mondiale et au Fonds et qu'un compte rendu serait établi lors des Assemblées annuelles.

1.2 Facilités/instruments/procédures/gouvernance

Les pays ont accueilli favorablement la rationalisation des facilités PFR du FMI et invité le Fonds à les appliquer rapidement dans les pays. Ils ont toutefois signalé que les procédures de mission et d'approbation du Fonds étaient trop lentes pour permettre de réagir rapidement à la crise. Ils ont donc invité cette institution à accélérer son rythme de réponse, notamment en destinant davantage de personnel aux travaux sur les PFR.

Les pays ont souligné que l'impact des crises se faisait majoritairement sentir sur leurs budgets, mais que les instruments du FMI n'étaient pas fondamentalement prévus pour aider à répondre aux besoins budgétaires (au lieu de la balance des paiements). Ils ont préconisé de mobiliser les ressources du FMI et autres pour satisfaire principalement à

CONSULTATION DES PFR PAR LE PRÉSIDENT DU G20 SUR LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DES IFI

Londres, 17 août 2009

leurs besoins budgétaires et de déficits de financement, ainsi qu'à protéger les dépenses liées aux OMD.

Les pays ont souligné que la nette « bifurcation » des instruments et ressources du FMI entre les PFR et les PRFI a fait que les pays abandonnant le statut de PFR étaient confrontés bien trop rapidement à une forte conditionnalité, ainsi qu'à une focalisation moindre sur la croissance et la réduction de la pauvreté et à des ressources plus coûteuses. Ils ont préconisé de ne pas pénaliser le succès et de prévoir une transition plus progressive en termes de conditionnalité, contenu et coûts des ressources, et surtout de privilégier constamment la croissance et la réduction de la pauvreté.

Étant donné la hausse des recettes obtenues par le FMI sur ses prêts, les pays ont invité le Fonds à régler l'Assistance technique et la formation qu'il offre aux PFR en puisant dans ses ressources, au lieu de demander aux PFR de payer ou aux donateurs de financer cette assistance séparément. Toutefois, ils ont également invité le FMI à focaliser son AT beaucoup plus sur le renforcement des capacités institutionnelles à long terme, ainsi qu'à faciliter les échanges directs entre PFR en termes d'apprentissage, au lieu de prévoir des diagnostics et des formations à court terme.

Les pays ont salué la décision du Fonds de suspendre la clôture d'un certain nombre de missions résidentes dans les pays dépourvus de programmes actifs du FMI. Ils ont souligné l'importance de maintenir ces missions ouvertes, d'autant plus que le Fonds bénéficie d'un flux de ressources accru grâce à ses nouveaux prêts, ce qui devrait lui permettre de remplir ses fonctions de dialogue et d'orientation, même en l'absence de relation active en termes de financement. Les pays ont néanmoins précisé que la décentralisation ne s'avérait utile que lorsqu'elle s'accompagnait de pouvoirs et de compétences réelles, pour pouvoir dialoguer avec les pouvoirs publics, adapter les politiques aux réalités locales et consulter les parties prenantes locales.

Les pays ont souligné que le comportement du Fonds était largement déterminé par sa structure de gouvernance et qu'il convenait donc de réformer cette dernière, afin de donner davantage la parole aux pays les moins développés et à faible revenu, ainsi qu'aux pays plus petits à revenu faible-intermédiaire, et d'assurer une sélection transparente des hauts dirigeants du Fonds.

Les pays ont invité le Fonds à recruter davantage de personnel dans les PFR, mais aussi à engager plus de membres indépendamment de leur nationalité à des postes de responsabilité impliquant une expérience des réalités des PFR, au lieu de privilégier les qualifications universitaires et les études des économies de l'OCDE. Ils ont également souligné la nécessité de réformer les structures de promotion du FMI, afin de fidéliser davantage le personnel travaillant sur les pays à faible revenu. Les pays ont en outre invité les dirigeants à assurer une direction et des formations susceptibles de veiller à une mise en œuvre cohérente des réformes dans tous les pays.

1.3 Ressources/concessionnalité

Tout en saluant la hausse des ressources du FMI, les pays ont déploré que les ressources propres du FMI pour les PFR (et globales) restent insuffisantes. De même, les ressources à la disposition des pays individuels sont excessivement limitées par des quotas,

CONSULTATION DES PFR PAR LE PRÉSIDENT DU G20 SUR LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DES IFI

Londres, 17 août 2009

spécialement pour les plus petits pays. Il conviendrait donc de dissocier l'accès aux ressources des quotas et de l'adapter aux besoins du pays, en fonction de la gravité des chocs qu'il a subis.

Néanmoins, sauf hausse supplémentaire importante des ressources du FMI, le rôle principal de cette institution consiste à catalyser les fonds des donateurs grâce à son rôle de signal, spécialement pour les pays post-conflits/fragiles qui ne peuvent mobiliser de ressources intérieures. Les pays ont invité le Fonds à jouer un rôle catalyseur bien plus actif dans la promotion des succès des pays à faible revenu, ainsi qu'à les aider à mobiliser des flux de ressources extérieures auprès des secteurs public et privé en faveur de leur développement.

Les pays ont sollicité la mise en œuvre rapide de l'octroi de DTS, afin de renforcer leurs niveaux de réserves. Ils ont toutefois demandé à pouvoir utiliser le plus possible les ressources afin d'apporter une réponse budgétaire à la crise, et pas seulement pour augmenter les réserves. Dans ce contexte, il conviendrait que les DTS soient plus facilement utilisables à des fins budgétaires. Les pays ont également invité le G20 et autres pays développés à redistribuer leurs DTS volontairement aux PFR, afin de leur fournir une plus grande réserve de ressources.

Les pays ont signalé que les fonds de réserve régionaux et les lignes de crédit des administrations et banques centrales voisines s'étaient révélés beaucoup plus rapides, plus volumineux et moins sujets aux pressions politiques ou aux conditionnalités que le soutien du FMI. Ils ont donc invité le G20 à soutenir la mise en place de mécanismes de ce type.

2) Rôle de la Banque mondiale dans les pays à faible revenu

2.1 Cohérence globale

Les pays ont salué le rôle utile et approprié de la Banque mondiale dans l'aide au développement international, la solidité de ses programmes dans plusieurs domaines de développement, ainsi que le rôle de leader assumé plus récemment par la direction de la Banque pour défendre les intérêts des pays en développement. Ils ont toutefois précisé que la Banque mondiale s'était révélée moins réactive face à la crise et que ses mesures avaient été moins visibles que celles du FMI et d'autres institutions régionales, notamment en Afrique, même si cela n'était pas le cas en Amérique centrale. Les pays ont suggéré de doter la Banque mondiale, et l'IDA en particulier, d'un guichet de crise pour permettre à l'IDA de réagir adéquatement et rapidement en temps de crise. De surcroît, ils ont signalé la nécessité d'une plus grande clarification sur l'éventail d'instruments disponibles, ainsi que sur la démarche nécessaire pour y accéder. Les pays ont en effet déploré le manque d'information et de dialogue sur les mécanismes établis pour réagir à la crise financière.

Par comparaison à la Banque mondiale, les pays estimaient que les institutions régionales, dont les banques régionales, avaient répondu plus efficacement à la crise, largement parce que leur réponse avait été plus rapide. Les pays ont reconnu la solidité des institutions régionales – leur flexibilité, réactivité et connaissances régionales – ainsi que les avantages d'une régionalisation accrue. Toutefois, ils ont souligné la nécessité de financer adéquatement ce domaine, et particulièrement les institutions régionales. Les pays ont signalé qu'il serait souhaitable de prévoir davantage de partenariat et de coordination entre la Banque mondiale et les institutions régionales. En outre, ils ont suggéré qu'il serait utile que la Banque mondiale développe des instruments en

CONSULTATION DES PFR PAR LE PRÉSIDENT DU G20 SUR LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DES IFI

Londres, 17 août 2009

collaboration avec les institutions régionales, afin d'encourager l'intégration et d'exploiter les connaissances régionales, ainsi que les capacités réactives des institutions à ce niveau.

L'impact des donateurs émergents a été fréquemment débattu au cours de la consultation et les participants ont suggéré qu'il serait très utile de prévoir un dialogue entre la Banque mondiale, les donateurs existants et les donateurs émergents sur le coût total de la concession de prêts aux pays partenaires.

2.2 Anticipation, flexibilité et accroissement des ressources

Les pays ont rapporté des expériences mitigées concernant la rapidité de réaction de la Banque mondiale en temps de crise. Certains pays avaient reçu un soutien financier très rapidement, alors que d'autres ont signalé la lenteur de l'aide apportée par la Banque. D'après les participants, malgré la réaction rapide de la Banque mondiale face aux crises, le décaissement effectif de l'aide financière se révèle souvent très lent.

En termes de distribution des ressources, les pays ont indiqué qu'il serait souhaitable que la Banque mondiale attribue ses financements aux domaines les plus nécessaires, dans des conditions réalisables et rapidement applicables. Selon les participants, la Banque mondiale semble privilégier davantage la correction des procédures que le respect des délais de prestation et la conformité. Ils ont signalé que les impératifs d'approbation des projets étaient très différents pour les pays à revenu intermédiaire par rapport aux pays à faible revenu, tandis que les conditionnalités étaient souvent peu pratiques ou mal adaptées aux caractéristiques des pays. En outre, les participants ont indiqué que le processus d'approbation des programmes était très intensif en ressources pour les pays partenaires et qu'il conviendrait de le rationaliser.

Il a été suggéré d'examiner et d'adapter le Cadre de viabilité de la dette, afin de faciliter les tentatives des pouvoirs publics de financer les besoins élémentaires de leurs citoyens.

En outre, les pays ont indiqué qu'il serait utile de prévoir davantage d'aide en matière de partenariats public-privé.

2.3 Attribution/adaptation aux pays

Les pays ont estimé nécessaire de revoir et d'améliorer le processus EPIN qui sert de base aux décisions d'attribution des ressources de l'IDA. Ils ont signalé que ce processus manquait de transparence et que les critères sur lesquels s'appuyait le classement EPIN n'étaient pas particulièrement transparents, objectifs ou cohérents. Ils ont suggéré d'étendre l'EPIN de façon à examiner les performances des systèmes publics, en allant au-delà de ce qu'on considérerait comme de simples « apports ».

Les pays ont souligné que leur participation devrait jouer un rôle plus central dans les programmes de la Banque mondiale. Ils ont suggéré qu'il était possible d'y veiller plus judicieusement en acceptant les systèmes performants des pays. En outre, ils ont signalé que les programmes de la Banque mondiale traduisaient souvent les priorités et les contraintes de ressources de la Banque mondiale, et non les priorités des pays partenaires. Ce point a été fréquemment soulevé en évoquant la préférence manifeste de la Banque mondiale pour les investissements sociaux par rapport aux investissements en

CONSULTATION DES PFR PAR LE PRÉSIDENT DU G20 SUR LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DES IFI

Londres, 17 août 2009

infrastructures, alors que ces derniers sont clairement prioritaires pour les pays partenaires.

Les pays ont demandé à ce que les instruments de la Banque mondiale soient mieux adaptés aux besoins individuels des pays, notamment ceux des pays post-conflits, et à ce qu'ils prévoient des instruments susceptibles de répondre rapidement aux besoins de dépenses des pays particuliers, dont les pays post-conflits.

Les pays ont soutenu la volonté de la Banque mondiale d'accroître la présence des pays, évoquant ce facteur pour expliquer le succès de certains programmes. Toutefois, ils ont estimé nécessaire de décentraliser les ressources humaines parallèlement à la décentralisation de l'autorité.

2.4 Financements du secteur privé et d'infrastructures

Les pays ont reconnu l'utilité du soutien de la Banque mondiale au secteur privé et avoir bénéficié des instruments de l'IFC. Toutefois, ils ont estimé que les travaux de la Banque mondiale liés au secteur privé n'avaient pas eu autant de succès que les programmes de l'IDA et que l'IFC ne s'était pas révélée assez réceptive et flexible. Parmi les motifs cités, figuraient le fait que les mécanismes de l'IFC ciblaient généralement les pays dotés de meilleures capacités à accéder aux fonds, ainsi que la distinction minimale des interventions selon les limites d'accès liées à la taille des pays. Ils ont suggéré qu'il serait utile de prévoir un mécanisme de refinancement ou de capitalisation des institutions, y compris des banques.

Les pays ont salué l'élaboration des programmes de filets de sécurité, en soulignant toutefois que la ponctualité de leurs décaissements serait fondamentale pour le succès de ces programmes.

3) Rôle mondial du FMI et de la Banque mondiale

Les pays ont souligné l'importance de résoudre les questions de coordination macroéconomique mondiale pour les PFR – étant donné les fortes répercussions subies par les PFR, ces derniers ont un intérêt particulier à ce que les économies plus avancées suivent une politique responsable.

Les pays sont convenus de la nécessité d'un effet de traction de l'orientation par rapport aux économies plus avancées et ont posé la question de savoir comment assurer le fonctionnement efficace de tout système. Ils ont reconnu que cela serait difficile.

Il y a un consensus général sur la nécessité d'accroître les capacités du FMI à offrir des conseils d'orientation. De nombreux pays ont reconnu que le Fonds avait un rôle potentiellement très utile à jouer à cet égard, mais qu'il restait des faiblesses liées à la dotation en personnel, ainsi qu'à une flexibilité insuffisante qui empêche de tenir compte des besoins divers des pays.

Les pays ont également estimé qu'il serait peut-être nécessaire de flexibiliser les conseils du FMI en matière de déficits budgétaires, en reconnaissant l'importance que les politiques budgétaires contre-cycliques ont revêtu au cours de la crise actuelle. Les circonstances macroéconomiques individuelles des pays sont importantes, mais il y a un décalage potentiel entre les conseils de politique budgétaire que le FMI destine aux gouvernements

**CONSULTATION DES PFR PAR LE PRÉSIDENT DU G20 SUR LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTABILITÉ
DES IFI**

Londres, 17 août 2009

des pays en développement et les politiques de stimulation budgétaire adoptées par les économies plus avancées pendant la récession actuelle. Les pays ont demandé si la récente réorientation des recommandations budgétaires formulées par le FMI aux PFR en réponse à la crise impliquait un changement de comportement permanent.

Les pays ont brièvement débattu de l'impact des fluctuations des prix des produits de base sur les pays en développement et de si les IFI avaient un rôle potentiel à jouer pour maintenir la stabilité de ces produits sur les marchés mondiaux. Ils sont convenus que la réflexion en était à ses balbutiements. Quelques pays ont estimé que ce rôle serait difficile à jouer par le FMI et qu'il ne relevait pas de son mandat central.