

QUELLE DEVRAIT ÊTRE LA MISSION DES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT ?

Willem Buiter et Steven Fries

De Boeck Supérieur | *Revue d'économie du développement*

**2002/1 - Vol. 16
pages 171 à 204**

ISSN 1245-4060

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2002-1-page-171.htm>

Pour citer cet article :

Buiter Willem et Fries Steven, « Quelle devrait être la mission des banques multilatérales de développement ? », *Revue d'économie du développement*, 2002/1 Vol. 16, p. 171-204. DOI : 10.3917/edd.161.0171

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Quelle devrait être la mission des banques multilatérales de développement ? *

What Should The Multilateral Development Banks Do ?

Willem Buiters**

Steven Fries***

European Bank for Reconstruction and Development

1 INTRODUCTION

Comme leur nom le suggère, les banques multilatérales de développement (BMD) devraient financer des investissements en capital physique et en capital humain qui contribuent à promouvoir le développement économique. Telle est, dans ses grandes lignes, la mission de la Banque Mondiale et de trois des quatre banques régionales de développement – la Banque Africaine de Développement (BAfD), la Banque Asiatique de Développement (BAsD) et la Banque Inter-Américaine de Développement (BIAD) –, qui ont été créées entre la fin des années 1940 et le milieu des années 1960. Au cours de leurs premières décennies d’activité, ces BMD ont principalement financé des projets d’infrastructure dans le secteur public, *via* des prêts souverains octroyés aux pays en

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la BERD ou de ses actionnaires.

** Chief Economist and Special Counsellor to the President, European Bank for Reconstruction and Development, One Exchange Square, London EC2A2JN, BuitersW@ebrd.com

*** Director of Policy Studies, European Bank for Reconstruction and Development, FriesS@ebrd.com.

voie de développement. La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) – l'autre banque régionale – fut fondée en 1991 suite à la chute du mur de Berlin. Elle a pour mission de financer des investissements, principalement dans le secteur privé, dans le but de stimuler la transition vers l'économie de marché des ex-pays communistes.

L'expansion rapide des marchés internationaux de capitaux dans les années 1990, ainsi que l'expérience récente des pays en voie de développement et des pays en transition, ont conduit à réexaminer la mission des banques multilatérales de développement. L'accroissement des flux de capitaux privés et le développement des systèmes financiers nationaux ont également permis aux gouvernements et aux entités privées de bénéficier d'un accès plus large au crédit. Dans le même temps, la plupart de ces pays ont significativement libéralisé leurs marchés et leur commerce extérieur, stabilisé leurs économies, créé un environnement favorable à l'investissement privé et renoncé aux stratégies de développement économique dirigées par l'Etat. Toutefois, à l'exception de quelques pays de l'Asie de l'Est, la croissance de la production de nombreux pays en voie de développement et en transition n'a pas réagi aussi fortement que prévu aux réformes entreprises. Pour beaucoup de pays, atteindre un taux de croissance qui permettrait de rattraper les niveaux de vie des pays industrialisés reste une perspective lointaine. Cette expérience a conduit à réexaminer les stratégies de développement, et à mettre l'accent sur le fait que le renforcement des institutions et les questions sociales sont des aspects complémentaires des politiques de libéralisation, de privatisation, et de stabilisation macro-économique (voir par exemple, World Bank, 1998).

Dans le même temps, avec l'introduction progressive de l'économie de marché et de l'entreprise privée en Chine à partir de la fin des années 1970, et face à l'effondrement de l'Union Soviétique au début des années 1990, les objectifs des principaux actionnaires des BMD ont évolué. Les leaders de tous les pays, y compris du G7, ont convenu, dans le cadre d'un accord sur les Objectifs de Développement International, de réduire de moitié la pauvreté extrême en 2015 par rapport à son niveau de 1990 et de promouvoir l'alphabétisation, la santé, ainsi qu'un développement soutenable sur le plan de l'environnement. Au sommet qui s'est tenu en Juillet 2000, le G7 a commencé à suivre de près le progrès réalisé par rapport à ces différents objectifs lors des sommets annuels, et dans le cadre de ce processus de suivi, le G7 a également lancé un projet de réforme des BMD.

Hormis le projet de réforme initié par le G7, plusieurs commissions

spécialisées ont analysé le rôle des BMD en matière de promotion du développement ou de la transition. Elles ont proposé un certain nombre de réformes pour ces institutions, en tenant compte des évolutions récentes enregistrées sur les marchés internationaux de capitaux ainsi que dans les pays en voie de développement et dans les économies en transition. Ces commissions ont contribué à élargir le champ des points de vue politiques sur le problème, du centre-droit au centre-gauche, en passant par le centre. Cet article présente une évaluation des différents rapports et recommandations issus de ces commissions.

Afin de fournir une base à cette évaluation, nous proposons un cadre d'analyse permettant d'examiner le rôle des BMD. On considère plus particulièrement les mécanismes institutionnels que les BMD utilisent pour sélectionner et surveiller les prêts et autres investissements financiers qu'elles effectuent. Nous montrons qu'en raison de certains attributs uniques, ces mécanismes fournissent aux BMD un avantage comparatif pour les financements qui sont étroitement liés à la conception et à la mise en œuvre de réformes des politiques publiques. Ces mécanismes de sélection et de surveillance sont dans une certaine mesure comparables à ceux sur lesquels s'appuient les organismes de micro-crédit. À l'instar des BMD, ces organismes cherchent en effet à pénétrer des segments du marché financier qui ne sont pas desservis par le système privé, en raison du risque élevé et de la faiblesse des institutions, voire de l'absence d'institutions, capables de garantir le respect des accords financiers. L'engagement des gouvernements à mettre en œuvre les réformes sous-jacentes aux opérations de financement des BMD est un élément fondamental pour la sélection des activités des BMD, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Les BMD disposent d'une structure institutionnelle unique qui facilite l'évaluation de ces engagements ainsi que le suivi de leur réalisation. Les BMD ont également recours à des mécanismes visant à garantir le respect des obligations. Ces derniers, qui sont comparables à ceux présents dans les relations financières privées, se fondent sur des interactions répétées entre emprunteurs et prêteurs. Toutefois, les BMD n'ont pas toujours utilisé ces mécanismes de manière efficiente. Notre analyse et notre évaluation fournissent un certain nombre de recommandations clés pour la réforme des BMD, qui visent à renforcer le rôle de ces institutions au niveau de la sélection et de l'allocation des financements qui sont étroitement liés à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques. Nous soutenons, en effet, que l'objectif primordial de cette réforme devrait être de consolider les arrangements institutionnels et les instruments financiers existants afin que les BMD puissent remplir les principales missions pour lesquelles elles ont été conçues.

Les BMD disposent également de mécanismes pour allouer des subventions. Ces institutions reçoivent une subvention de leurs actionnaires qui prend en outre la forme d'un coût d'opportunité, à savoir, celui du capital versé et des réserves accumulées (bénéfices non distribués). Une étude relative à l'allocation de cette subvention sur la période 1997-2000 suggère que cette subvention provient principalement des bénéfices nets réalisés par les BMD et de l'accumulation de réserves. Ceci tient d'une part à des politiques financières conservatrices. D'autre part, les BMD jouissant du statut de créancier privilégié, leurs engagements sont considérés comme prioritaires et bénéficient de ce fait d'un traitement préférentiel dans le cadre des sessions sur la dette internationale. Une partie de cette subvention est également versée aux pays emprunteurs sous la forme de taux d'intérêt inférieurs aux taux du marché et ajustés en fonction du risque, ou bien sous la forme de services non financiers, ou bien encore, sous la forme de revenus alloués au profit d'actions spécifiques telles que l'Agence Internationale de Développement et l'Initiative pour les PPTE (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*). Globalement, il ne semble pas que cette subvention soit gaspillée au profit de bureaucraties inefficaces, bien que sur ce point, il n'y ait pas de place pour la complaisance.

2 QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES DISTINCTIVES DES BMD ?

Trois attributs distinguent les BMD des institutions financières privées et des donateurs bilatéraux : (1) la structure multilatérale de l'actionariat ; (2) une base de capital subventionné et l'accès à d'autres sources de financement subventionné ; (3) un statut de créancier privilégié. Ces attributs déterminent la manière dont les BMD sélectionnent et surveillent les prêts. Ils créent des incitations à respecter les termes et conditions des accords de financement. Ils permettent également aux BMD de fournir des subventions dans le cadre de leurs opérations financières et non financières.

Les prêts octroyés par la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque Asiatique de Développement, et la Banque Interaméricaine de Développement sont constitués, pour l'essentiel, de prêts aux gouvernements. Ces derniers constituent une forme de financement budgétaire, qui a pour caractéristique d'être largement fongible au sens où il libère des ressources publiques au profit d'utilisations alternatives jusqu'à ce que les prêts soient remboursés. En contrepartie

de ce financement, les gouvernements emprunteurs s'engagent à mettre en œuvre des réformes économiques, telles que des réformes sectorielles ou des programmes visant à renforcer les institutions, ou bien encore à entreprendre des investissements publics. En principe, ces mesures sont conçues de manière à engendrer des effets nets positifs sur l'économie. Les BMD ont ainsi la capacité de contribuer au développement économique des pays et à la progression des niveaux de vie. Elles soutiennent également les soldes primaires des finances publiques et des paiements externes, à partir desquels les pays honorent leurs obligations financières. Enfin, les BMD participent au financement des programmes de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, souvent, en coordination avec le Fonds Monétaire International.

Les financements octroyés par la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement ainsi que par la Société Financière Internationale (une filiale de la Banque Mondiale) sont principalement (voire entièrement) destinés au secteur privé. Dans leur processus de sélection des investissements privés, ces institutions privilégient les secteurs dans lesquels les rendements de l'investissement privé sont fortement dépendants des politiques publiques, non seulement de la gestion macro-économique, mais également (et surtout) des politiques structurelles, y compris celles qui concernent les infrastructures, les services financiers, ainsi que la restructuration d'entreprises de grande dimension, jugées sensibles d'un point de vue politique et social. Dans ces secteurs, la force de l'engagement des gouvernements sur le plan des réformes est cruciale pour attirer les capitaux privés. Dans le cadre de leur soutien financier aux projets d'investissement dans le secteur privé, les BMD peuvent contribuer à réduire les risques liés aux politiques économiques et à stimuler la réaction de l'investissement face aux réformes. Pour ce qui est du financement des projets d'investissement dans le secteur privé, les BMD privilégient également ceux qui contribuent à améliorer le fonctionnement des marchés et celui des institutions de support à l'investissement privé. Ces investissements peuvent faciliter l'entrée dans des secteurs où la concurrence est limitée et, dans un contexte où les standards en vigueur sont faibles, ils peuvent donner l'exemple de ce que sont des règles saines en matière de gouvernance ou de conduite des affaires. Ce type d'investissement est porteur d'externalités importantes, au sens où les retombées sectorielles ou sur l'ensemble de l'économie ne transparaissent pas dans les résultats financiers privés. En participant au financement de l'investissement dans le secteur privé, les BMD partagent également l'expérience des investisseurs privés en ce qui concerne le climat de l'investissement instauré par les gouvernements, et elles sont en mesure de fournir sur ce point un compte rendu ainsi

que des conseils objectifs.

2.1 Les caractéristiques des BMD

Les actionnaires des BMD comprennent à la fois les gouvernements donateurs et les pays où elles interviennent¹. À l'exception de la Banque Interaméricaine de Développement, les principaux actionnaires sont les gouvernements donateurs, en particulier ceux des pays du G7. Cette structure multilatérale de l'actionnariat permet aux gouvernements donateurs et aux pays où les BMD interviennent de s'entendre préalablement sur les conditions auxquelles les financements multilatéraux seront octroyés et, si c'est nécessaire, de modifier ces conditions en fonction de l'expérience passée.

En tant que mécanismes de financement, les BMD ont un certain nombre de points communs avec les organismes de micro-crédit, qui tiennent au fait qu'elles fournissent des ressources financières dans des contextes où les risques sont élevés et où les dispositifs légaux et autres dispositifs institutionnels sont sous-développés. Selon l'étude de Morduch (1999) et celle d'Armendariz de Aghion et Morduch (2000), les organismes de micro-crédit ont pour particularité de mobiliser les groupes sociaux pour filtrer et surveiller les prêts qu'ils octroient. Ils ont également recours à des menaces de non-refinancement, qui, en l'absence de sources alternatives de crédit, incitent les agents à rembourser. Enfin, ils créent des substituts aux garanties traditionnelles, tels que des systèmes d'auto-assurance des emprunteurs contre le risque de défaut. Plutôt que sur les groupes sociaux, les BMD s'appuient sur les gouvernements en les impliquant dans l'examen des opérations de financement qui sont associées aux réformes internes. Pour ces opérations, la volonté de réforme manifestée par les gouvernements est cruciale. Les BMD exploitent également les incitations au respect des engagements qui émanent de leurs interactions répétées avec les gouvernements, ainsi que de leur statut de créancier privilégié.

Les BMD ne constituent pas seulement des mécanismes d'allocation et de surveillance des financements. Elles bénéficient également d'une subvention financée par les actionnaires. Cette dernière revêt plusieurs formes. Il y a, tout d'abord, le coût d'opportunité des fonds propres, soit la somme du capital versé et des réserves accumulées. Les dividendes ne sont pas versés aux actionnaires et il n'y a pas de rachats d'actions. À partir du moment où cette situation est considérée comme perma-

1 La BERD a également pour actionnaires la CE et la BEI.

nente, ou du moins à durée indéterminée, les fonds propres peuvent être assimilés à un don.

L'ampleur de la subvention provenant des fonds propres dépend de la nature des droits que les actionnaires continuent de détenir sur ces capitaux. Quand (ou si) à un certain moment dans le futur, le processus de développement économique ou bien la transition vers l'économie de marché arrive à maturité, il est probable que la mission des BMD prenne fin et que le capital versé et les réserves accumulées soient rétrocédés aux actionnaires. Si à ce moment-là, les actionnaires s'attendent (ou demandent) à récupérer un montant égal à leur apport initial, augmenté des profits réalisés sur cet apport selon un taux égal au taux de rendement normal du capital, il n'y aura pas eu, au bout de compte, de subvention de la part des actionnaires. Dans l'hypothèse où les actionnaires s'attendent (ou demandent) à récupérer la valeur (réelle) de leur apport initial, la subvention est alors mesurée par le coût d'opportunité que représente, pour ces derniers, le fait d'avoir investi des capitaux moyennant un taux de rendement (réel) nul sur une certaine période. Si les actionnaires n'attendent (ou ne demandent) rien en retour, la subvention comprend non seulement les bénéfices auxquels les actionnaires ont renoncé, mais également l'apport initial. Dans ce cas, les fonds propres peuvent être considérés dans leur totalité comme un don. Nous prenons ici la situation intermédiaire comme référence.

Il y a un second élément de subvention provenant des actionnaires. Celui-ci prend la forme d'une « commission d'engagement » sur le capital appelé des BMD, c'est-à-dire le capital souscrit mais qui n'a pas (encore) été versé. Les actionnaires garantissent, à cet égard, que des ressources supplémentaires seront disponibles (jusqu'à hauteur du capital souscrit) en cas d'événements spécifiques imprévus. Cette garantie constitue un avantage pour les BMD mais un coût pour les actionnaires, au sens où elle est fournie gratuitement. En troisième lieu, les BMD sont en mesure d'obtenir des dons de la part des actionnaires, tels que les fonds de coopération technique, lesquels peuvent être utilisés pour financer les coûts de certaines opérations. Enfin, comme nous l'avons expliqué plus haut, les BMD se voient conférer, par leurs actionnaires, le statut de créancier privilégié. Ce privilège est aussi accordé gratuitement et constitue donc un autre élément de subvention.

Le statut de créancier privilégié permet aux BMD de sauvegarder la qualité de leurs actifs et de protéger les réserves (versées) accumulées ainsi que le capital non versé. En vertu de ce statut, qui fait l'objet d'un accord mutuel entre les actionnaires, les créances détenues par les BMD sur les entités privées des pays où elles interviennent sont exemptées des

restrictions sur la convertibilité des monnaies nationales, afin que les obligations financières à leur égard puissent être honorées. Cela signifie qu'en principe, les obligations financières à l'égard des BMD jouissent, dans les pays concernés, d'un droit prioritaire sur les réserves en devises de la banque centrale. De plus, lorsqu'un pays ne peut honorer ses obligations financières internationales, les dettes contractées auprès des BMD sont considérées comme des dettes de premier rang par rapport à celles contractées auprès des prêteurs bilatéraux et des banques commerciales. En finance internationale, ces conventions signifient que les BMD disposent d'un droit prioritaire sur le solde primaire des finances publiques (solde budgétaire net des paiements d'intérêts sur la dette publique) et sur le solde correspondant des paiements extérieurs (solde des transactions courantes net des paiements d'intérêts sur la dette extérieure). Le statut de créancier privilégié est accordé gratuitement aux BMD. À cet égard, il devrait être également considéré comme une subvention laquelle, en principe, peut être répercutée sur les emprunteurs ou bien utilisée au profit d'autres opérations visant à promouvoir le développement économique ou la transition vers l'économie de marché.

2.2 Les mécanismes de sélection et de surveillance

En raison de la structure unique de leur actionnariat, de leur assise financière et de leur statut de créancier privilégié, les BMD constituent des mécanismes de financement (et de subvention) uniques. Elles cherchent à pénétrer les segments des marchés financiers qui ne peuvent être desservis par les financements privés, en raison de l'importance des risques perçus et des limites des dispositifs institutionnels capables d'assurer le respect des accords financiers conclus avec les emprunteurs publics et privés, ainsi que le respect des engagements pris par les gouvernements souverains sur le plan des réformes. Les BMD s'appuient sur un mécanisme de surveillance multilatérale pour ce qui est de la détermination et du suivi de la conditionnalité politique. Le fonctionnement de ces institutions repose également sur des interactions répétées avec les emprunteurs et des menaces de non-refinancement. En outre, leur statut de créancier privilégié fait office de garantie, en leur conférant un droit prioritaire sur les réserves de change des banques centrales et sur les surplus primaires internes (finances publiques) et externes, à partir desquels les engagements financiers à l'égard des BMD sont honorés.

Par rapport aux institutions financières privées et aux bailleurs de fonds bilatéraux, les BMD disposent ainsi d'un avantage significatif pour ce qui est de la conception et du suivi de la conditionnalité politique

sous-jacente aux opérations de financement dans les pays en voie de développement et les économies en transition. Etant donné que ces institutions sont détenues par des gouvernements et interviennent dans un grand nombre de pays, leur personnel comme leurs actionnaires sont bien placés pour acquérir une connaissance étendue et approfondie des politiques économiques et de leur mise en œuvre. Les BMD sont également incitées à acquérir cette connaissance dans la mesure où la définition et la mise en œuvre de politiques économiques particulières affectent directement les résultats de leurs activités de financement. Par ailleurs, dans la mesure où les emprunteurs sont également actionnaires des BMD, la conditionnalité et la surveillance des réformes sont mieux acceptées d'un point de vue politique, comparé à une situation où cette conditionnalité et cette surveillance seraient imposées par un autre gouvernement souverain ou par des institutions financières privées (cf., entre autres, Rodrik, 1995).

Toutefois, les BMD n'ont pas le monopole de la conception et de la surveillance des politiques économiques. On peut en effet acquérir des informations sur les règles et les politiques saines dans des domaines économiques très variés auprès des instituts de recherche académiques ou de recherche sur les politiques économiques, mais aussi, auprès des gouvernements de chaque pays *via* les programmes bilatéraux de coopération technique. Les institutions financières privées, ainsi que les agences de notation de crédit suivent également de façon active les politiques publiques menées dans les pays et leur impact sur les performances économiques. Néanmoins, les BMD bénéficient d'un avantage spécifique pour ce qui est de connecter les apports de ressources financières avec les politiques économiques et leur mise en œuvre. La mise au point de la conditionnalité politique devrait s'appuyer non seulement sur l'expérience et l'expertise propres aux BMD, mais également, sur les informations fournies par les chercheurs indépendants et les gouvernements. Le suivi de la mise en œuvre des réformes économiques devrait également tenir compte des opinions émises par d'autres institutions publiques ou privées telles que les institutions financières privées et les agences de notation de crédit.

Ceci étant, il faut reconnaître que les problèmes que posent la conception et la mise en œuvre de réformes économiques saines ne proviennent pas tant d'un manque de compréhension ou de surveillance externe, que de l'absence de soutien politique interne et de la résistance au changement qui émane des intérêts en place. Par exemple, les politiques en matière d'infrastructure ou de crédit sont souvent utilisées comme des outils à des fins de redistribution ou de patronage et leur

réforme se heurte souvent à une forte résistance. De même, les administrations judiciaires et les administrations publiques peuvent adopter un comportement arbitraire au niveau de l'application des lois, des réglementations, ou de la fiscalité. Elles sont aussi très souvent sujettes à la corruption. Les dépenses publiques d'éducation et de santé jouent un rôle fondamental pour le développement des qualifications et le bien-être des citoyens, et ceux qui n'ont pas accès à ces services publics n'ont souvent que très peu d'influence sur les politiques internes. Les programmes de réforme économique et les projets d'investissement qui favorisent le développement ou la transition vers l'économie de marché peuvent bénéficier localement d'un électorat important et prêt à les soutenir. Toutefois, le manque de liberté politique peut empêcher les bénéficiaires potentiels de ces programmes et de ces projets d'exprimer une opinion sur les politiques et les pratiques du gouvernement.

On reconnaît de plus en plus l'importance du cadre politique interne pour la définition et la mise en œuvre des politiques économiques, et en particulier, celles des institutions démocratiques. Dollar et Svensson (1998) montrent ainsi que les caractéristiques politiques et institutionnelles d'un pays peuvent permettre, dans une large mesure, de prédire si les prêts d'ajustement structurel de la Banque Mondiale seront un succès ou un échec. En particulier, la probabilité que les conditions politiques qui se rattachent aux prêts d'ajustement structurel soient respectées est plus forte dans les pays où les gouvernements ont été récemment élus de manière démocratique, que dans les autres pays. De même, selon la BERD (2000, chapitre 2), le progrès réalisé dans les économies en transition sur le plan des réformes structurelles et institutionnelles est corrélé de façon positive au degré de liberté politique et au fonctionnement des institutions démocratiques. Selon la BERD (2001), les opérations d'investissement de la BERD se révèlent également plus performantes dans les pays les plus avancés sur le plan des réformes. Ces résultats et bien d'autres (cf. notamment Rodrik, 1999), suggèrent que la démocratie (i.e. la contestabilité politique et le respect des libertés civiles) encourage les réformes économiques saines, en particulier, celles qui visent à renforcer les institutions qui soutiennent les marchés et l'entreprise privée.

Lorsque les réformes et le développement institutionnel bénéficient localement d'un soutien politique important, les prêts conditionnels (et les autres formes de financement conditionnel, des participations en capital social aux dons) octroyés par les BMD peuvent eux-mêmes contribuer à renforcer le processus de réforme et, ce, de plusieurs façons. Tout d'abord, le financement conditionnel est un moyen par le biais duquel les gouvernements qui ont entrepris des réformes peuvent s'engager publi-

quement sur certaines mesures politiques, en signalant par là même au secteur privé que le programme de réformes est crédible. Deuxièmement, les prêts conditionnels peuvent participer au financement des coûts et des ajustements de coûts liés aux réformes, en contribuant par là même à consolider le soutien politique du processus de réforme (Stern, 2001). Troisièmement, les opérations de financement des BMD dans le secteur privé peuvent stimuler la réaction des investisseurs face aux réformes et démontrer l'efficacité des réformes. Il faut dès lors qu'il y ait une coordination entre les prêts à l'appui de réformes de la Banque Mondiale (et du FMI), les interventions de la BERD et de la SFI dans le secteur privé, et les opérations des nouvelles branches-secteur privé de la Banque Asiatique de Développement et de la Banque Interaméricaine de Développement.

L'argument qui précède est souvent négligé par les économistes car on suppose généralement que, dans un contexte où les incitations du marché sont en place, les entrepreneurs et les investisseurs répondront aux opportunités de profit créées par les réformes structurelles et institutionnelles. Toutefois, force est de reconnaître que dans nombre de pays en voie de développement et d'économies en transition, les entreprises sont souvent plus soucieuses de capter des rentes que de réaliser les innovations et les investissements qui leur permettraient de répondre aux opportunités de profit nouvellement créées et de développer leurs activités. Ce comportement est souvent le reflet rationnel du climat des affaires dans lequel elles opèrent. Lorsqu'elles se retrouvent confrontées à la mise en œuvre de réformes structurelles et institutionnelles visant à stimuler l'innovation et l'investissement dans le secteur privé, les entreprises en place, et qui bénéficient de rentes, peuvent montrer une certaine résistance au changement dans la mesure où la libéralisation des marchés et du commerce ainsi que la suppression des monopoles et des cartels peuvent réduire ces rentes. Dans ces circonstances, les opérations de financement du secteur privé réalisées par les BMD peuvent contribuer à démontrer que des pratiques saines dans le domaine des affaires ainsi qu'une stratégie d'entreprise focalisée sur l'innovation et l'investissement peuvent engendrer des bénéfices privés mais également des bénéfices sociaux. Ces opérations peuvent permettre de libérer les gains de productivité qui sont nécessaires à l'instauration d'une croissance durable dans une économie de marché qui fonctionne bien.

Les BMD sont ainsi des mécanismes de financement conçus pour sélectionner et surveiller les prêts (et autres formes de financement) dont les performances dépendent étroitement de la conception et de la mise en œuvre de réformes économiques et institutionnelles. Plus les risques

financiers liés à la définition et à la mise en œuvre des politiques sont élevés, plus le pouvoir relatif des BMD en matière de financement et de réduction des risques est important par rapport à celui des institutions financières privées et des bailleurs de fonds bilatéraux. Les prêts et les investissements des BMD peuvent fournir une aide budgétaire globale aux gouvernements ou bien soutenir des entités privées dont la rentabilité est fortement influencée par les politiques publiques. Toutefois, pour que la conditionnalité politique des financements octroyés par les BMD puisse fonctionner, il faut que l'engagement des gouvernements sur les politiques proposées et retenues soit fort, et qu'il y ait un soutien politique interne important. Pour ce qui est des interventions dans le secteur privé, il faut de surcroît un important soutien de la part des sponsors (investisseurs stratégiques) et que d'autres investisseurs privés cofinancent les projets d'investissement qui répondent aux critères de sélection des BMD en matière d'impact sur le développement économique ou sur la transition vers l'économie de marché.

2.3 Les mécanismes garantissant le respect des termes et conditions des financements

Parmi les mécanismes favorisant le respect des termes et conditions des prêts octroyés par les BMD, il y a les incitations dynamiques qui émanent des interactions répétées entre les gouvernements emprunteurs et les BMD. Le potentiel de renouvellement des prêts, conjugué à la menace crédible d'une interruption future des crédits en cas de non respect des termes et des conditions fixés par les BMD, peut également contribuer à assurer que l'emprunteur respectera ses engagements.² Ce mécanisme est plus efficace lorsque les projets d'investissement potentiels des emprunteurs ont une valeur nette actualisée positive et que ces derniers ont un accès limité aux sources alternatives de financement. C'est généralement le cas dans les pays en voie de développement à faible revenu et dans les économies en transition qui sont encore aux premiers stades ou aux stades intermédiaires de leur processus de réforme. Bolton et Scharfstein (1990) proposent une analyse générale de ce problème dans le contexte du financement des investissements au sein de firmes où les managers peuvent agir à l'encontre des intérêts des créanciers et des investisseurs. L'approche qui se fonde sur le principe d'un jeu répété dans le cadre d'une relation principal-agent peut facilement s'appliquer au

² D'autres formes de sanctions financières peuvent être utilisées : les remboursements accélérés, la suppression des financements par tranche, l'invocation d'autres types de pénalités financières telles que la majoration des taux d'intérêt.

cas des dépenses et des emprunts contractés par les gouvernements. Il faut cependant souligner que, pour que le mécanisme assure le respect des obligations, il faut que la menace d'une interruption future des prêts soit crédible. Cette condition n'a toujours pas été remplie dans le cadre des relations entre les pays emprunteurs et les BMD. Il y a eu beaucoup de cas où les BMD ont continué de prêter même lorsque les emprunteurs n'ont pas respecté les termes et conditions des prêts.

De plus, comme dans tous les jeux répétés à horizon fini, l'incitation à respecter les termes et conditions des prêts octroyés par les BMD peut s'affaiblir lorsque la relation de prêt touche à sa fin. Dans l'hypothèse où cette relation a un horizon fini connu et qu'il n'y a aucune perspective de « reclassement » en faveur d'une nouvelle relation de financement, le gouvernement emprunteur pourrait être incité à ne pas respecter les termes et conditions des prêts dans la dernière période. Anticipant cela, les BMD ne prêteraient pas dans la dernière période, en incitant ainsi le gouvernement emprunteur à faire défaut dans l'antépénultième période et ainsi de suite, jusqu'à ce que le mécanisme s'épuise. Toutefois, la perspective d'un « reclassement » en faveur d'un financement fondé sur le marché, peut, compte tenu des termes et conditions qu'impose ce type de financement, renforcer les incitations créées par les interactions répétées entre les BMD et les gouvernements emprunteurs. Dans la mesure où l'accès des gouvernements aux marchés internationaux de capitaux privés dépend de la nature des politiques économiques qui conditionnent les prêts octroyés par les BMD, la perspective d'un reclassement en faveur d'un financement fondé sur le marché peut contribuer à transformer le jeu répété à horizon fini en un jeu répété à horizon infini.

Dans le cadre de leurs opérations dans le secteur privé, les BMD structurent leurs financements en appliquant les principes d'une activité bancaire saine. À cette fin, les BMD ont recours à certaines mesures, telles que la prise de garanties sur les actifs des projets d'investissement qu'elles financent, ou bien l'imposition de certaines conditions en matière de transparence financière ou de gouvernance d'entreprise. De plus, dans les pays où elles interviennent, les BMD s'efforcent de protéger leurs intérêts en tant que créanciers ou actionnaires des entités privées qu'elles supportent, en recourant au droit et au système judiciaire nationaux. En effet, elles ne sont pas à l'abri d'une violation des droits des créanciers et des actionnaires minoritaires, mais le fait qu'elles défendent activement leurs droits auprès du système juridique local peut avoir un effet important de démonstration, en particulier là où ces droits ne sont pas toujours respectés et appliqués. Il s'ensuit que les mesures visant à répondre aux principes d'une activité bancaire saine peuvent

également avoir un effet très bénéfique sur le développement économique et la transition vers l'économie de marché.

Les BMD usent ainsi de divers instruments pour favoriser le respect des termes et conditions de leurs activités de financement. En outre, elles s'appuient sur des interactions répétées avec les gouvernements, lesquelles incitent ces derniers à respecter les conditions politiques et les conditions de remboursement liées aux prêts. En tant qu'investisseurs dans les activités du secteur privé, elles s'attachent également à défendre activement leurs droits auprès des systèmes juridiques nationaux.

2.4 La détermination du coût des emprunts, la priorité des créances et les subventions

Les taux d'intérêt sur les prêts aux gouvernements sont fixés bien en dessous des taux d'intérêts auxquels les gouvernements peuvent obtenir des financements sur les marchés internationaux de capitaux. Le coût des emprunts souverains auprès des BMD, commissions comprises, se situait à 60 points de base au-dessus du libor dans les cas de la Banque Mondiale et de la BAfD, 115 dans les cas de la BAsD et de la BID, et 170 pour la BERD. À titre de comparaison, la marge d'intérêt de l'indice JP Morgan relatif aux emprunts obligataires des marchés émergents était en moyenne de 700 points de base sur l'année 2000. Les gouvernements des pays émergents qui sont inclus dans le calcul de cet index sont les gouvernements des pays en développement et en transition qui jouissent de la cote de crédit la plus élevée sur les marchés. Les pays qui n'ont pas accès aux marchés obligataires internationaux sont en général caractérisés par un risque souverain plus élevé que ceux qui bénéficient d'un accès. Contrairement aux activités de financement dans le secteur public, le coût des financements des BMD dans le secteur privé doit être établi selon des termes entièrement différenciés en fonction du risque impliqué et sur la base d'une tarification appropriée de ce risque. Il est difficile de déterminer si, en pratique, ces exigences ont été satisfaites. En effet, les références utilisées par le secteur privé ne sont souvent pas disponibles et si elles le sont, elles ne constituent pas toujours des références appropriées pour déterminer la valeur du risque sur les marchés financiers de nombreux pays en voie de développement et en transition où les distorsions sont très importantes.

Si les prêts octroyés aux gouvernements par les BMD sont en moyenne moins coûteux que les emprunts contractés par les pays émergents sur les marchés obligataires internationaux, cela ne signifie pas que les prêts des BMD sont subventionnés. Il y a une différence fondamentale

entre les obligations internationales et les prêts des BMD qui est liée au fait que les BMD ont le statut de créancier privilégié et qu'elles sont donc prioritaires dans le cadre des sessions sur la dette internationale. Dès lors, les taux anticipés de défaut sur les prêts des BMD sont significativement plus faibles et les taux anticipés de remboursement bien plus élevés que dans le cas des emprunts obligataires et autres types de financements privés internationaux. Dans la mesure où, par définition, il n'existe pas de financements privés équivalents aux prêts des BMD aux gouvernements, nous apprécions le degré auquel sont subventionnées les opérations financières des BMD en considérant les flux de subventions dont bénéficient les BMD et les flux de ressources dont bénéficient les diverses parties prenantes au sein de ces institutions.

La principale source de subvention pour les BMD est constituée par le coût d'opportunité du capital versé et des réserves accumulées. À la fin de l'année 2000, le capital et les réserves des BMD s'élevaient au total à 67 milliards de US dollars (Tableau 1). Le coût d'opportunité des apports de fonds des actionnaires est donné par le coût des emprunts sur les marchés internationaux de capitaux. Si l'on prend pour référence le taux d'intérêt moyen sur les bons du Trésor américain à échéance d'un an en 2000, ce coût d'opportunité est estimé à environ 3.8 milliards de US dollars. Si l'on prend le taux d'intérêt sur les bons du Trésor allemand à échéance d'un an, le coût d'opportunité du capital versé et des réserves accumulées est estimé à environ 2.7 milliards de US dollars. Pour la même année, le revenu net des opérations et transactions des BMD s'est élevé à 4 milliards de US dollars. L'augmentation totale des réserves a été un peu plus faible, la différence ayant été affectée à des fonds spéciaux, dont l'Association pour le Développement International (*International Development Association*), ainsi qu'à la réduction de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE (*Heavily Indebted Poor Countries' Debt Initiative*).

Les BMD ont également accès à des fonds de coopération technique en provenance de donateurs bilatéraux qu'elles peuvent utiliser dans le cadre de leurs opérations. Ces fonds représentent des sommes substantielles et les BMD jouent principalement le rôle d'agents pour les donateurs bilatéraux en ce qui concerne l'allocation de ces fonds. Les donateurs fournissent ainsi directement des subventions aux pays dans lesquels interviennent les BMD, souvent dans le cadre des opérations de financement.

Le tableau 1 donne le détail de ces différents calculs pour chaque année de 1997 à 1999. Sur cette période, on estime que les subventions octroyées par les actionnaires des BMD *via* le capital versé et les réserves

Tableau 1 : *Eléments du compte de résultat et du bilan des BMD, 1997-2000*

(en milliards de US dollars)

	1997	1998	1999	2000*	1997-2000
Eléments du bilan					
Actif total	294.8	364.4	407.0	400.0	...
Investissements opérationnels	168.2	182.5	202.8	200.0	...
Investissements de trésorerie	107.2	162.3	185.5	180.7	...
Autres actifs	18.6	19.6	19.2	19.3	...
Passif total	233.3	302.1	342.0	336.8	...
Capital versé	28.6	29.9	29.6	26.1	...
Réserves accumulées	32.8	34.9	37.2	38.8	...
Autres capitaux	-0.7	-2.5	-1.8	-1.7	...
Eléments du compte de résultat					
Revenu net de l'investissement	4.4	4.4	5.1	5.6	19.5
Dépenses administratives	1.5	1.8	1.9	1.7	6.9
Autres dépenses	0.1	0.1	0.3	0.2	0.8
Revenu net	2.8	2.2	3.0	4.0	11.9
Coût d'opportunité estimé des capitaux propres (estim. Haute)	3.2	3.1	3.1	3.8	13.1
Coût d'opportunité estimé des capitaux propres (estim. Basse)	2.0	2.1	1.9	2.7	8.6
Ratio dépenses administratives/ investissements opérationnels (en %)	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9
Pour mémoire : Taux sur les bons du Trésor américain à un an (en %)	5.2	4.9	4.8	6.0	...
Taux sur les bons du Trésor allemand à un an (%)	3.3	3.4	2.9	4.3	...

Sources : Banque Africaine de Développement, *Rapports Annuels*; Banque Asiatique de Développement, *Rapports Annuels*; Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, *Rapports Annuels*; Banque Interaméricaine de Développement, *Rapports Annuels*; Fonds Monétaire International, *Statistiques Financières Internationales*, et Banque Mondiale, *Rapports Annuels*.

accumulées ont atteint une somme totale comprise entre 8.6 à 12.9 milliards de US dollars, selon que le taux d'intérêt, allemand ou américain, est pris comme référence pour le calcul. Dans le même temps, le revenu net des BMD s'est élevé à 12 milliards de US dollars, tandis que les réserves accumulées ont augmenté de 6 milliards de US dollars. Sur la période, une part importante des bénéfices nets des BMD a été affectée à la réduction de la dette et à l'ADI.

Dans la mesure où, selon les estimations, l'importance de la subvention cumulée provenant des capitaux propres excède le revenu net cumulé des BMD, il est vraisemblable qu'une partie de cette subvention ait été transmise aux emprunteurs par le biais de taux d'intérêt bonifiés ou bien par le biais des services de conseil associés à la conditionnalité des prêts, ou bien encore, par le biais de l'assistance technique. Il se peut également que le solde de la subvention ait été, totalement ou partiellement, gaspillé au profit de bureaucraties inefficaces.

Il est intéressant de comparer la structure des coûts des BMD avec celle des institutions financières privées. À titre de référence, le ratio moyen des frais généraux sur l'actif total des banques commerciales de l'OCDE se situe autour de 2.5% (cf. Demirgüç-Kunt et Huzinga, 1998). Dans le cas des BMD, le ratio correspondant est d'environ 0.5%. Il y a cependant des différences importantes entre les activités opérationnelles et la structure des coûts des BMD et celles des banques commerciales. En effet, les BMD s'approvisionnent en ressources financières sur les marchés monétaires de gros plutôt que par le biais des dépôts, dont l'attraction est coûteuse. De plus, près de la moitié de l'actif total des BMD est constitué d'investissements de trésorerie dans des titres liquides à faible risque. Les coûts de gestion des BMD sont inférieurs aux coûts de gestion d'un portefeuille de prêts. Ainsi, les activités et la structure des coûts des BMD se rapprochent plus de celles d'une banque de gros, telle que JP Morgan (avant sa fusion avec la Chase Manhattan en 2000), dans laquelle le ratio des coûts administratifs par rapport à l'actif total atteignait 2.2%. De plus, étant donné le poids relatif des activités de trésorerie des BMD, le ratio des coûts d'exploitation pourrait être calculé, selon une approche plus conservatrice, par rapport au total des prêts opérationnels plutôt que par rapport au total de l'actif. Dans ce cas, le ratio des coûts d'exploitation des BMD est en fait deux fois plus élevé (soit 1%), mais reste néanmoins inférieur à celui de J.P Morgan.

Ces comparaisons ne visent pas à fournir des informations très précises, mais une idée générale de la manière dont sont utilisées les subventions dont bénéficient les BMD. À première vue, il semble que l'essentiel de ces subventions ne soit pas gaspillé au profit de bureaucraties inefficaces. Toutefois, sur ce point, on ne peut se montrer complaisant. En effet, dans la banque commerciale privée « moyenne », voire même, dans certaines banques commerciales très connues, le niveau d'inefficience-X est considérable (cf. par exemple, Berger et Humphrey, 1997). Les BMD devraient chercher à se situer sur la frontière de production efficiente au niveau des opérations associant financement et conditionnalité politique et pour lesquelles elles disposent d'un avantage comparatif.

L'analyse de la politique de détermination des conditions financières des prêts, de la priorité des créances et des flux de subventions montre plusieurs choses. D'une part, les prêts aux gouvernements sont octroyés selon des conditions qui autorisent une gestion étroite du flux de subventions entre les actionnaires et les gouvernements emprunteurs, et les coûts des interventions dans le secteur privé sont établis selon les conditions du marché. D'autre part, la grande majorité des subventions s'accumule au niveau du capital et des réserves, et donc, au niveau de la valeur nette de ces institutions. Ces ressources sont également utilisées en partie au titre d'actions spécifiques telles que l'ADI et l'Initiative en faveur des PPTE. Une subvention limitée peut être également accordée aux emprunteurs soit sous la forme de taux d'intérêts bonifiés (i.e. qui sont fixés un peu en dessous des taux du marché et ajustés en fonction du risque), ou bien sous la forme de services non financiers tels que la fourniture gratuite d'assistance technique. Cependant, les subventions croisées entre les emprunteurs sont considérables, au sens où les gouvernements présentant un risque relativement faible payent (potentiellement) le même taux d'intérêt que les gouvernements présentant un risque plus élevé. Enfin, les coûts organisationnels des BMD ne semblent pas excessifs par rapport à ceux des institutions financières privées, bien qu'il soit encore possible, dans ce domaine, de gagner en efficacité.

2.5 Activités de surveillance et dissémination de l'information

Pour être efficaces dans le cadre de leurs activités, qu'il s'agisse des prêts aux gouvernements assortis d'une conditionnalité politique ou des investissements dans le secteur privé qui visent à réduire les risques liés aux politiques économiques et à stimuler l'investissement privé, les BMD doivent disposer d'une base adéquate de connaissances et de compétences en matière de politique économique. Dans le cadre de leurs activités, les BMD ont accès à des informations utiles pour comparer les politiques économiques menées dans différents pays. Elles disposent également de personnels qui sont en mesure d'évaluer ces politiques. Pour être efficaces, il est dès lors essentiel que les BMD utilisent de manière appropriée les informations transversales auxquelles elles ont accès et qu'elles renforcent les compétences de leurs personnels dans le domaine de l'analyse des politiques économiques.

Il n'y a pas de raisons que la dissémination de ces informations et de ces connaissances soit couplée aux opérations de financement des BMD,

bien que, dans certains cas, cela soit souhaitable. Grâce au dialogue avec les gouvernements, les BMD peuvent fournir des informations sur les pratiques saines dans certains domaines de politique économique pour lesquels ces institutions disposent de compétences spécifiques compte tenu de la nature de leurs activités de financement. Ce dialogue peut prendre place au niveau des processus par le biais desquels les BMD élaborent leurs stratégies opérationnelles pour les pays dans lesquels elles interviennent, ou au niveau des processus par le biais desquels les pays concernés mettent au point leurs propres stratégies de développement économique ou de transition vers l'économie de marché. Dans la mesure où l'information sur les politiques économiques saines est un bien public produit par les BMD dans le cadre de leurs principales activités opérationnelles, elle devrait être disséminée gratuitement dans les pays où ces institutions interviennent. Ce bien public (i.e. la BMD comme « Banque de Connaissances ») est financé par les subventions émanant des actionnaires *via* le capital versé et les réserves accumulées, ainsi que par d'autres subventions.

2.6 Les biens publics mondiaux et les externalités

La reconnaissance des biens publics mondiaux et des externalités tient au fait que ces deux considérations ont pris de l'importance avec les progrès enregistrés dans les domaines de la technologie et du commerce international (cf., par exemple, Kanbur et al., 1999). Un bien public universel pur se définit comme un bien qui procure des avantages (ou implique des coûts) non rivaux et non-exclusifs. En vertu du principe de non-rivalité, le fait qu'un pays retire un avantage (ou un désagrément) de la consommation du bien n'empêche pas un autre pays d'en tirer également un avantage (ou un désagrément). Le principe de non-exclusivité signifie qu'aucun pays ne peut *de facto* exclure un autre pays des avantages (ou des désagréments) liés au bien. La plupart des biens publics mondiaux ne sont pas des biens publics purs. Parmi les exemples de biens publics mondiaux « impurs », il y a les investissements (non spécifiques à des pays particuliers) dans la recherche scientifique de base sur les maladies infectieuses (VIH/SIDA, malaria), mais également les techniques de production adaptées à l'agriculture tropicale, les politiques économiques qui visent à promouvoir le développement économique ou à accélérer la transition vers l'économie de marché. On est en présence d'externalités inter-nationales lorsque les actions entreprises par un pays ont des retombées sur un autre pays, et que ces retombées ne font pas l'objet d'une tarification adéquate. La pollution ou la con-

tamination des eaux dans des pays qui partagent les mêmes sources d'alimentation en eau (ce que l'Allemagne boit aujourd'hui, la Hollande le boit le lendemain), la pollution atmosphérique, la propagation internationale des maladies et les effets de contagion des crises financières sont autant d'exemples d'externalités négatives.

En principe, la fourniture de biens publics mondiaux (impurs) devrait être financée, du moins en partie, par le biais de subventions, et leur production devrait être organisée de manière à garantir à la fois une production efficiente et une tarification au coût marginal (ou la gratuité des biens dans le cas des biens publics purs). Par exemple, la recherche scientifique devrait être le fait d'institutions qui disposent des compétences et des infrastructures adéquates et elle devrait être financée, si cela s'avère approprié, par des subventions publiques. Le contrôle des externalités inter-nationales requiert des négociations afin de s'accorder sur la nature des problèmes, de coordonner les actions qui permettront de surmonter ces problèmes, de surveiller ces mêmes actions, et de mettre en place un système d'indemnisation pour les coûts entraînés par rapport à l'option qui consiste à rompre les rangs. Par exemple, dans le cadre d'un accord inter-national sur la préservation des eaux, il peut être nécessaire de fournir un soutien financier au secteur agricole afin de restreindre de manière effective l'approvisionnement en eau, mais également, d'introduire des techniques de préservation des eaux.

Il existe des biens publics mondiaux et des externalités qui sont au cœur des opérations des BMD. Il en est ainsi de l'élaboration et de la propagation de mesures économiques saines, telles que les réglementations visant à promouvoir la stabilité financière ou bien les projets d'investissement qui contribuent à la protection de l'environnement à l'échelle régionale ou planétaire. Toutefois, il y a d'autres types de biens publics mondiaux et d'externalités que les BMD sont moins aptes à gérer. D'autres organisations internationales, telles que les agences spécialisées des Nations Unies, peuvent en effet constituer des dispositifs institutionnels plus efficaces pour répondre aux différents challenges en matière de gouvernance globale.

3 QUELQUES RECOMMANDATIONS SUR CE QUE DEVRAIT ÊTRE LA MISSION DES BMD

Dans le cadre du réexamen général de l'architecture du système financier international, plusieurs études ont récemment analysé le rôle des BMD. Dans la présente section, nous proposons une synthèse de trois études

qui ont contribué à élargir le point de vue politique sur la question : la première relève du centre-droit (Rapport de la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales, 2000); la seconde, du centre-gauche (Rapport de l'*Institute of Development Studies* au Ministre des Affaires Étrangères suédois, Université de Sussex, 2000) et la troisième, du centre (Commission sur le Rôle des BMD dans les Économies des Pays Emergents, 2001). L'échantillon de BMD n'est pas le même selon les études (l'une des études exclut la BERD). Ces dernières se distinguent également du point de vue des catégories de pays prises en considération (l'une des études ne prend pas en compte les interventions dans les pays en voie de développement à faible revenu). Toutefois, leurs résultats peuvent être comparés de façon globale. Le Tableau 2 résume les principales recommandations issues de chacun des rapports.

Les recommandations sont examinées sur la base des dimensions-clés des propositions de réforme : priorités et instruments de l'intervention des BMD dans le secteur public, détermination du coût des emprunts et reclassement, conditionnalité, efficacité institutionnelle, interventions dans le secteur privé et innovations institutionnelles. On considère successivement ces différentes dimensions.

3.1 Priorités et instruments de l'intervention des BMD dans le secteur public

Les rapports s'accordent sur l'idée que les BMD devraient octroyer des prêts ou des dons pour financer des investissements et des dépenses publiques qui ont un rendement économique et social élevé. La santé, l'éducation et les programmes sociaux font l'objet d'une mention particulière. On insiste également sur les programmes visant à renforcer les institutions, et notamment, sur les réformes du système judiciaire et la réglementation du système bancaire. Deux des trois rapports recommandent également que les BMD continuent de participer, conjointement avec le FMI et les pays donateurs, aux programmes de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel. Toutefois, le rapport de la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales rejette cette idée, en soutenant ici que ces programmes sont de la seule responsabilité du FMI (et des pays donateurs). Les rapports se distinguent également en fonction de la priorité qu'ils attribuent aux prêts à l'appui de réformes par rapport à la promotion des normes internationales et la fourniture d'autres biens publics mondiaux. La Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents insiste sur les activités de prêt tandis que la Commission Consultative des Institutions Finan-

Tableau 2 : Résumé des recommandations récentes des Commissions spécialisées en vue d'une réforme des BMD

	Ministre suédois des Affaires Etrangères/Institute of Development Studies Sussex (2000)	Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents (2001)	Commission consultative des Institutions financières Internationales (2000)
Pays et BMD couverts par les rapports et les recommandations	Toutes les BMD et tous les pays emprunteurs	Toutes les BMD mais uniquement les pays à revenu intermédiaire qui ont accès aux marchés internationaux de capitaux	Toutes les BMD excepté la BERD et tous les pays emprunteurs
Priorités opérationnelles et instruments	<p>Pour favoriser la mobilisation de ressources financières, les BMD devraient développer des instruments de financement adaptés aux différents besoins des clients : des prêts d'urgence de grande taille pour les pays à revenu intermédiaire; prêts de petite taille destinés à financer le renforcement des capacités dans les pays pauvres.</p> <p>Les BMD devraient s'attacher à mobiliser d'autres flux financiers (publics et privés), à favoriser la mobilisation de ressources domestiques et à explorer les autres sources possibles de financement pour les pays pauvres.</p> <p>Les BMD devraient acquérir les compétences techniques et managériales leur permettant de s'engager dans des opérations longues et coûteuses visant à renforcer les institutions (systèmes de protection sociale et gouvernance)</p> <p>Les BMD ne peuvent et ne devraient pas à elles seules fournir des biens publics, dans la mesure où pour assurer une fourniture durable, il faut un financement sous forme de dons suffisant.</p>	<p>Les BMD devraient encourager les investissements publics caractérisés par un rendement social élevé (investissements dans l'éducation, la santé, les infrastructures rurales, la réglementation bancaire, la réforme du système judiciaire)</p> <p>Octroyer des financements pour imprévus qui puissent aider les pays à faire face aux risques liés à la volatilité des marchés financiers et qui soient conçus de manière à répondre aux objectifs de développement à moyen terme.</p>	<p>Dans les pays pauvres qui n'ont pas d'accès aux marchés financiers, les dons devraient remplacer les prêts; il faudrait fournir des garanties pour les projets dans les infrastructures physiques et investir dans les services sociaux.</p> <p>Les BMD devraient se concentrer sur l'offre de biens publics mondiaux ou régionaux et la fourniture d'assistance technique; elles devraient financer cette activité à partir des revenus sur le capital versé et des réserves.</p> <p>Les BMD ne devraient pas octroyer des prêts d'urgence, ce qui est de la responsabilité du FMI.</p>
Conditionnalité	Les BMD ont besoin de changer la nature de leurs relations avec les emprunteurs, en évitant l'unilatéralisme dans la définition des stratégies d'assistance aux pays et en mettant en place des processus plus participatifs, tels que le <i>Comprehensive Development Framework and Poverty Reduction and Growth Strategy Papers</i>	<p>La conditionnalité devrait être simplifiée et centrée sur les questions d'équité et de croissance.</p> <p>À partir du moment où les conditions du financement ont fait l'objet d'un accord, les versements doivent être interrompus si le gouvernement ne parvient pas à honorer ses engagements.</p>	Les prêts à l'appui des réformes institutionnelles dans les pays pauvres qui n'ont pas accès aux marchés de capitaux devraient être liés à la mise en œuvre de changements politiques et institutionnels spécifiques.

Tableau 2 : *Résumé des recommandations récentes des Commissions spécialisées en vue d'une réforme des BMD (suite)*

	Ministre suédois des Affaires Etrangères/<i>Institute of Development Studies</i> Sussex (2000)	Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents (2001)	Commission consultative des Institutions financières Internationales (2000)
		Les conditions politiques devraient faire l'objet d'un débat public et une fois qu'elles ont fait l'objet d'un accord et que le prêt a été approuvé, les documents relatifs à la conditionnalité devraient être rendus publics.	Au cas où le pays ne respecterait pas les règles, il devrait commencer à rembourser le principal et toute bonification des taux d'intérêt devrait être supprimée.
Coût des emprunts et reclassement	Il faudrait éviter un reclassement formel. Les BMD devraient plutôt différencier leurs financements en fonction des différentes catégories d'emprunteurs et déterminer le coût des emprunts en fonction des caractéristiques des emprunteurs. Les services non financiers devraient être payants dans les pays à revenu intermédiaire.	Le reclassement devrait être volontaire mais couplé avec des incitations (au niveau des coûts et autres conditions des emprunts) Le coût des emprunts devrait être majoré en fonction du niveau de revenu par tête des pays Les BMD devraient élaborer des politiques systématiques pour la tarification de leurs services de consultation.	Tous les transferts de ressources vers les pays qui bénéficient d'un accès aux marchés financiers ou qui ont un revenu par tête supérieur à 4000 US dollars devraient être supprimés progressivement sur un délai de cinq ans.
Les opérations dans le secteur privé		Développer les opérations dans le secteur privé, dans tous les cas, en faisant en sorte de catalyser, plutôt que de remplacer les financements privés.	Les opérations dans le secteur privé devraient se limiter à la fourniture d'une assistance technique et à la communication des pratiques saines. Il faudrait supprimer les investissements, les garanties et les prêts au secteur privé.
Les innovations institutionnelles	Il devrait y avoir une division des tâches très claire au sein des BMD et il faudrait améliorer la coordination de leurs activités, <i>via</i> , par exemple des protocoles d'accord.	Il faudrait créer de nouvelles BMD qui interviendraient à une échelle régionale et donc plus réduite et dans lesquelles les emprunteurs seraient également les principaux actionnaires. On pourrait s'inspirer ici de la Banque de Développement des Andes.	La Banque Mondiale devrait être renommée « Agence Mondiale de Développement » et il devrait en être de même pour les autres banques régionales (à l'exception de la BERD) Tous les programmes nationaux ou régionaux en Asie et en Amérique Latine devraient être confiés aux banques régionales de développement correspondantes.

cières Internationales met l'accent sur les autres activités. Le rapport au Ministre suédois des Affaires Etrangères soutient en revanche que les BMD ne peuvent et ne devraient pas, à elles seules, fournir des biens publics mondiaux.

Deux des trois rapports préconisent une utilisation continue des prêts des BMD pour le financement des programmes et des projets répondant aux priorités définies pour les interventions dans le secteur public. Toutefois, la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales soutient que, dans le cas des pays pauvres qui ne bénéficient pas d'un accès aux marchés internationaux de capitaux, les BMD devraient octroyer uniquement des dons financés à partir des revenus provenant du capital versé et des réserves accumulées.

3.2 La conditionnalité

Deux des trois rapports insistent sur la nécessité de renforcer la conditionnalité en interrompant les versements liés aux prêts, si les termes et conditions de ces derniers ne sont pas respectés. L'un des rapports (le rapport de la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales) suggère de sanctionner le non-respect des conditions liées aux prêts en déclenchant un remboursement obligatoire du principal et en supprimant les bonifications de taux d'intérêt. L'autre rapport, adressé au Ministre suédois des Affaires Etrangères, insiste sur le fait que les BMD devraient modifier leurs relations avec les emprunteurs, en évitant l'unilatéralisme dans la définition des stratégies d'assistance et en instaurant des processus plus participatifs. Ces deux recommandations ne s'excluent pas mutuellement, mais elles répondent à des objectifs différents. La première vise à renforcer les incitations des pays à respecter les termes et conditions des prêts des BMD, tandis que la seconde vise à renforcer, au niveau des pays, le soutien politique des programmes financés par les BMD.

De plus, la Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents souligne le besoin de transparence et de débat politique au cours des discussions relatives à la conditionnalité politique, ainsi que la nécessité de rendre publics les documents s'y rattachant, une fois que les prêts ont été approuvés. Ces recommandations ont également pour objectif de renforcer le soutien politique interne des programmes financés par les BMD.

3.3 Détermination du coût des emprunts et reclassement

Deux des rapports recommandent un système de taux d'intérêt différenciés en fonction de l'impact des programmes ou des projets sur le développement économique et la transition, mais également, en fonction du niveau de développement des pays emprunteurs. On préconise de combiner cette politique de détermination du coût des emprunts avec une politique de reclassement des financements fondée sur le marché. L'objectif est ici d'inciter les pays à s'orienter délibérément vers les marchés internationaux de capitaux pour satisfaire leurs besoins de financements externes et à renoncer aux emprunts auprès des BMD. On considère que la fixation de taux d'intérêt proches ou équivalents aux taux du marché et ajustés en fonction du risque, conjuguée à des exigences fortes au niveau des conditions de prêt, peut créer ce type d'incitation et élargir l'accès des pays aux capitaux privés. La Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents préconise également que les services de consultation des BMD soient payants.

La Commission Consultative des Institutions Financières Internationales prône une approche différente. Elle suggère que les transferts de ressources financières vers les pays qui bénéficient d'un accès aux marchés internationaux de capitaux ou qui ont un revenu par tête supérieur à 4000 US dollars soient progressivement supprimés dans un délai de 5 ans. Les transferts financiers vers les pays à faible revenu qui demeurent clients des BMD devraient prendre la forme de dons ou d'assistance technique et être assortis d'une conditionnalité politique.

3.4 Les interventions dans le secteur privé

Les recommandations de la Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents et de la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales s'opposent radicalement en ce qui concerne les opérations des BMD dans le secteur privé. La première préconise que ces opérations soient conçues de manière à catalyser, et non remplacer, les financements privés. Elle reconnaît à cet égard que les opérations des BMD peuvent créer des opportunités de financement privé. Selon le rapport de *l'Institute for Development Studies* qui partage également ce point de vue, il est nécessaire que les BMD encouragent des flux alternatifs de financement, et notamment, les flux de capitaux privés. Toutefois, la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales estime que les opérations des BMD dans le secteur privé peuvent difficilement contribuer à catalyser les financements privés et à élargir les opportunités d'investissement privé. Elle recommande à cet

égard, un arrêt des opérations d'investissement de la SFI dans le secteur privé. Toutefois, cette Commission ne fait pas référence à la BERD.

3.5 Les innovations institutionnelles

Les propositions relatives aux réformes institutionnelles diffèrent sensiblement d'un rapport à l'autre, et ouvrent des perspectives intéressantes. La Commission sur le Rôle des BMD dans les Pays Emergents considère ainsi un nouveau modèle de financement du développement, dans le cadre duquel les actionnaires ayant une participation de contrôle dans les BMD seraient également les emprunteurs, en formant par là même, un « club d'emprunteurs ». Ce type d'organisation permettrait d'accroître la participation et la responsabilité de l'emprunteur au niveau de la conception des programmes et des projets, tout en favorisant une surveillance effective du respect des termes et conditions des prêts. De plus, en vertu de l'importance du capital versé et de politiques financières conservatrices, une telle institution serait en mesure d'emprunter à un coût inférieur à celui supporté par les pays membres, ce qui, là encore, pourrait renforcer les incitations des pays membres à honorer leurs obligations financières. La Banque de Développement des Andes, qui peut se targuer d'un succès opérationnel et financier, offre un exemple de ce type d'organisation multilatérale.

Les réformes institutionnelles proposées par la Commission Consultative des Institutions Financières Internationales vont dans une direction totalement différente. Cette commission préconise en effet la conversion de la Banque Mondiale et de trois des quatre Banques Régionales de Développement (le rapport ne considère pas les activités BERD) en agences de développement qui octroieraient des financements sous forme de dons. En pratique, ces institutions fonctionneraient comme des agents budgétaires pour les membres ayant une majorité de contrôle. Elles alloueraient les dons provenant des revenus générés par le capital versé et les réserves accumulées, sur la base des engagements pris par les pays à faible revenu en matière de politique économique et d'investissement public. Cette approche cherche à cibler l'utilisation des subventions en provenance des actionnaires sur les pays les plus pauvres, tout en exerçant un effet de levier sur les réformes politiques qui visent à promouvoir une croissance soutenable.

L'Institute for Development Studies insiste principalement sur la nécessité d'éliminer la duplication et le chevauchement des activités au niveau des institutions existantes. À cette fin, il préconise la mise en place de protocoles d'accord entre la Banque Mondiale et les Banques Régio-

nales de Développement. L'approche vise donc à accroître l'efficacité des dispositifs institutionnels existants.

4 UNE ÉVALUATION DES RECOMMANDATIONS

Les BMD constituent des mécanismes uniques de sélection et de surveillance des prêts et autres financements associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques, et notamment de politiques qui visent à créer un environnement sain pour l'investissement privé. Pour pouvoir accomplir leur mission de promotion du développement économique et de la transition vers l'économie de marché, les BMD doivent jouer le rôle de catalyseurs pour les politiques visant à promouvoir une croissance soutenable. Ainsi que le soutient Stern (2001), il importe pour cela de se concentrer sur l'innovation et l'investissement dans le secteur privé. En effet, ce secteur représente environ les trois quarts de l'activité économique dans une économie de marché typique, et c'est en vertu des gains de productivité liés à l'innovation et à l'investissement dans le secteur privé que les niveaux de vie peuvent progresser dans le temps. Toutefois, pour être performant, le secteur privé exige beaucoup de la part des gouvernements, qu'il s'agisse de créer des institutions saines pour soutenir les investissements et les financements, ou qu'il s'agisse de développer le capital humain et les systèmes de protection sociale pour faciliter l'ajustement au changement économique. C'est autour de cette idée de promotion du développement et de la transition *via* l'innovation et l'investissement dans le secteur privé, mais aussi autour des politiques publiques requises pour favoriser ce processus, que s'articule notre évaluation des propositions de réforme des BMD.

4.1 Les priorités et les instruments de l'intervention des BMD dans le secteur public

Si l'on considère d'un côté les opérations de financement à l'appui des politiques publiques qui visent à promouvoir l'investissement et l'innovation et, de l'autre, les opérations consistant à fournir des biens publics mondiaux, il nous semble que la mission des BMD concerne surtout le premier type d'opérations. Les opérations de financement peuvent intervenir aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Les soutiens financiers aux gouvernements devraient prendre la forme de prêts lorsque les gouvernements sont en mesure de faire face à la charge de la dette qui en résulte. La fixation de taux d'intérêt sur les prêts

proches ou équivalents aux taux du marché, compte tenu du risque impliqué, permettrait aux BMD de limiter la sélection des opérations de financement au cas où les gouvernements se sont véritablement engagés à mettre en œuvre des réformes et sont prêts à signaler de manière crédible cet engagement aux investisseurs privés. Plus l'élément don des financements octroyés par les BMD est important, plus les gouvernements peuvent être incités à prendre des engagements non crédibles.

Pour savoir dans quelle mesure la mission des BMD devrait aller au delà des opérations de financement à l'appui de réformes économiques, il faut tenir compte de l'efficacité-coût des BMD mais également des dispositifs institutionnels alternatifs. Pour ce qui est des prêts à court terme à l'appui des programmes de stabilisation macroéconomique, le FMI dispose d'un avantage comparatif très net au niveau de la conception et du suivi de ce type de financement. Ces programmes devraient être conçus de manière à attirer et à entretenir les flux de capitaux privés nécessaires au financement des déséquilibres internes et externes et permettre, le cas échéant, de mobiliser temporairement une aide financière bilatérale (de préférence à court terme). La participation des BMD aux programmes de stabilisation à court terme indique surtout que les mesures d'ajustement interne ne suffisent pas à restaurer la confiance et l'accès aux financements du marché, et que, pour une raison quelconque, l'aide bilatérale officielle fait défaut. Les BMD peuvent soutenir financièrement la réalisation d'objectifs de développement économique à plus long terme et complémentaires des programmes de stabilisation. En revanche, ces institutions ne devraient pas participer au financement de l'ajustement à court terme.

En ce qui concerne la fourniture de biens publics mondiaux et le contrôle des externalités inter-nationales, les BMD devraient se focaliser sur les domaines qui sont étroitement liés à leurs activités principales. Elles devraient en particulier s'attacher à disséminer l'information sur les normes et pratiques saines au sein des institutions de support des marchés et du secteur privé, lesquelles jouent un rôle central au niveau des politiques associées aux opérations de financement. Une offre entretenue de biens publics mondiaux et le contrôle des externalités internationales nécessitent en effet des dispositifs institutionnels capables de financer et d'allouer des subventions. La fourniture et le financement à long terme (et en principe, permanents) de biens publics mondiaux ne constituent pas la finalité première de la mission pour laquelle les BMD ont été créées et elle ne doit pas le devenir. La spécialisation favorise l'efficacité.

Les dons multilatéraux, y compris ceux impliqués dans les prêts concessionnels, devraient être utilisés lorsque les gouvernements n'ont pas une capacité d'emprunt suffisante pour soutenir les ajustements liés aux changements politiques. Force est de reconnaître que l'impact potentiel des subventions est probablement très faible par rapport à celui que peut avoir la mise en œuvre de politiques saines, en particulier sur le plan de l'innovation et de l'investissement dans le secteur privé. La subvention maximale que les BMD sont en mesure d'octroyer sur la base du coût d'opportunité du capital versé et des réserves accumulées est comprise entre 3 et 4 milliards de US dollars par an, alors que, dans les pays en voie de développement et dans les économies en transition, on estime qu'environ 1.2 milliard d'individus vivent dans une pauvreté extrême (i.e. avec moins de 1 US dollar par jour). D'un côté, cette subvention ne peut permettre à elle seule de faire face aux challenges du développement économique et de la transition vers l'économie de marché. De l'autre, l'octroi de dons exige des critères de sélection très prudents de manière à garantir la crédibilité des engagements pris par les gouvernements sur le terrain des réformes et celle des programmes qui sont précisément conçus pour faire face à ces challenges.

4.2 La conditionnalité

Pour remplir efficacement leur mission, les BMD doivent être en mesure de soutenir les changements de politique économique dans les pays en voie de développement. Les conditions politiques qui se rattachent aux prêts des BMD devraient se concentrer sur les réformes prioritaires d'un point de vue économique et social. Il faudrait également que les conditions puissent être remplies en pratique, qu'elles puissent faire l'objet d'un suivi, et qu'elles soient transparentes aux yeux du public. Une fois que les conditions politiques sont approuvées, les versements devraient être interrompus si le gouvernement ne parvient pas à honorer ses engagements. Une telle mesure est d'une importance cruciale si l'on veut que, d'un côté, les emprunteurs puissent envoyer un signal crédible de volonté de réforme et que, de l'autre, les BMD puissent inciter les gouvernements à respecter la conditionnalité politique. Les BMD pourraient utiliser d'autres types de sanctions financières, telles que le remboursement accéléré des prêts, ou des taux d'intérêt comportant une pénalité. Toutefois, il y a peu de chances que ces mesures suffisent à elles seules à réfréner les pressions internes en faveur d'un retour en arrière sur le plan des réformes.

4.3 Détermination du coût des emprunts et reclassement

L'objectif des opérations des BMD devrait être de favoriser l'accès des gouvernements et des entités privées aux sources durables de financements privés. Cela signifie que le financement des BMD dans les pays à revenu intermédiaire devrait être conçu de manière à restreindre l'élément des prêts et, compte tenu du statut de créancier privilégié des BMD, et du caractère prioritaire de leurs créances dans le cadre des sessions sur la dette internationale, les prêts devraient être octroyés à des conditions proches de celles du marché ou aux conditions du marché. En reliant les taux pratiqués sur les prêts aux taux du marché et en se montrant très exigeantes sur les conditions de prêt, les BMD pourraient inciter les emprunteurs à s'orienter progressivement vers un financement sur les marchés. Cela permettrait également aux pays de recourir aux financements des BMD dans les périodes de forte volatilité des marchés financiers privés. D'un point de vue économique, fixer arbitrairement une date d'interruption des financements, sans savoir si les pays bénéficient d'un accès durable aux marchés financiers, ne serait pas très rationnel et probablement contreproductif.

4.4 Les interventions dans le secteur privé

Si l'innovation et l'investissement dans le secteur privé peuvent fortement contribuer à la mise en œuvre d'une croissance durable et à l'augmentation des niveaux de vie, force est de reconnaître que la réponse des investisseurs privés aux réformes entreprises par les gouvernements n'est pas automatique. En fait, dans le secteur privé, il y a souvent une forte résistance au changement et le besoin d'adaptation des organisations et des processus de production aux nouvelles conditions de marché peut être considérable. Les interventions des BMD dans le secteur privé peuvent jouer un rôle catalytique en démontrant comment on peut répondre avec succès au processus de réforme. Cela peut passer par le soutien des mesures de restructuration et d'innovation au sein des entreprises existantes, mais également par l'encouragement de l'esprit d'entreprise et le soutien des petites et moyennes entreprises, lesquelles constituent souvent pour les économies la principale source d'innovation et de croissance.

Les investissements des BMD dans les institutions financières privées et les projets d'infrastructure peuvent également renforcer le processus d'ajustement aux évolutions de la réglementation dans les secteurs où les gouvernements sont chargés de mettre en place un cadre réglementaire sain. Toutefois, l'intervention des BMD dans le secteur privé doit servir

à catalyser l'investissement privé, *via* des opérations de cofinancement et des effets de démonstration, et non à évincer les financements provenant du marché.

4.5 Les innovations institutionnelles

Les BMD sont des institutions uniques, mais elles ne sont pas parfaites. Elles sont particulièrement compétentes pour ce qui est d'octroyer des financements qui sont étroitement liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de réformes économiques, et il faudrait s'intéresser de plus près aux moyens qui sont susceptibles de renforcer les mécanismes de sélection et de surveillance de ces financements. La Banque de Développement des Andes constitue un exemple d'innovation institutionnelle qui mériterait plus d'attention. Par ailleurs, on peut encore faire beaucoup de choses pour améliorer l'efficacité des institutions existantes, comme, par exemple, éliminer les chevauchements entre les activités des différentes institutions, et renforcer les mécanismes de gouvernance interne. Face à la globalisation des activités économiques, il faut également trouver des dispositifs institutionnels capables de fournir des biens publics mondiaux et de contrôler les externalités internationales. Toutefois, dans leur forme actuelle, les BMD ne sont pas en mesure de répondre adéquatement à ce type de besoins, à l'exception de ceux qui sont étroitement liés à leurs principaux domaines d'activité et de compétences.

5 CONCLUSION

Si l'on nous demandait de quel rapport notre évaluation se rapproche le plus, nous dirions que c'est du rapport de la Commission sur les BMD dans les Pays Émergents. En effet, les recommandations figurant dans ce rapport témoignent d'une analyse approfondie des forces et des faiblesses des BMD, en tant que mécanismes de sélection et de surveillance des prêts qui sont étroitement connectés aux changements de politique interne. Il préconise des réformes concrètes pour améliorer le fonctionnement de ces institutions et explore les possibilités d'innovation institutionnelle. Il y a toutefois, dans chacun des rapports, un certain nombre d'arguments que nous approuvons et d'autres avec lesquels nous ne sommes pas d'accord. Tout cela montre qu'il existe un débat constructif et sain sur une question importante.

Il y a, toutefois, des problèmes que notre évaluation ou celle réalisée par les commissions spécialisées n'aborde pas, mais qui sont d'une importance cruciale du point de vue de l'efficacité des BMD. L'un de ces problèmes concerne le statut de créancier privilégié. En particulier, il importe de savoir dans quelle mesure ce dernier constitue un attribut désirable des arrangements institutionnels offerts par les BMD. Dans de nombreuses études, le fait que les BMD aient un statut de créancier privilégié est souvent considéré comme admis ou bien négligé. Or, il s'agit d'une considération fondamentale du point de vue de la viabilité financière des BMD mais également eu égard à la nature de leurs arrangements financiers. À l'instar d'autres contrats financiers, les arrangements conçus par les BMD peuvent avoir d'importants effets de sélection et d'incitation. Nous sommes d'avis que la priorité des créances détenues par les BMD peut jouer un rôle important, au sens où elle peut renforcer l'engagement des pays à mettre en œuvre des politiques économiques saines, tout comme une créance de premier rang peut être utilisée par les managers d'une firme pour signaler leur volonté d'entreprendre des investissements profitables mais difficiles à mettre en œuvre.

Il y a également une autre problématique sur laquelle nous n'avons pas dit grand-chose. Elle concerne la définition de ce qu'est une stratégie de réforme efficace pour la promotion du développement ou de la transition vers l'économie de marché. Il existe de nombreuses études sur le sujet, dont les contributions récentes de Stern et Stiglitz (1997) et de Sen (1999) consacrées aux stratégies de développement. Pour pouvoir traiter correctement de ce problème (qui, dans une certaine mesure, n'est pas encore résolu), il faudrait au moins un autre article, si ce n'est pas plus. Nous dirions simplement que notre analyse des propositions de réforme des BMD peut sans doute s'adapter à un éventail assez large d'arguments plausibles sur ces questions de stratégie, et que les BMD peuvent jouer un rôle important au niveau de l'identification des réformes qui contribuent de fait à promouvoir le développement économique et la transition, et de celles qui sont inefficaces.

RÉFÉRENCES

- ARMENDARIZ de AGHION, Beatriz, and Jonathan MORDUCH (2000), Micro-finance Beyond Group Lending, *Economics of Transition*, Vol.8 (2), pp. 401-420.
- BERGER, Allen N., and David B. HUMPHREY (1997), Efficiency of Financial Institutions : International Survey and Directions for Future Research, *European Journal of Operational Research*, Vol. 98 (1), pp. 175-212.
- BOLTON, Patrick, and David SCHARFSTEIN (1990), A Theory of Predation Based on Agency problems in Financial Contracting, *American Economic Review* , Vol. 80 (1), pp. 94-106.
- Commission on the Role of MDBs in Emerging Markets, *The Role of Multilateral Development Bank in Emerging Market Economies*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, EMP Financial Advisors and Inter-American Dialogue.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli, and Harry HUZINGA (1998), Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability, World Bank Policy Research Paper 1990.
- DOLLAR, David, and Jakob SVENSSON (1998), What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes, World Bank Working Paper, Macroeconomics and Growth Group.
- EBRD (2000), *Transition Report 2000 : Employment and Skills in Transition*, London, EBRD.
- EBRD (2000), *Transition Impact Retrospective*, London, EBRD.
- HART, Oliver, and John MOORE, Debt and Seniority : An Analysis of Hard Claims in Constraining Management, *American Economic Review*, Vol. 85 (3), pp. 567-585.
- International Financial Institutions Advisory Commission (2000), *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission to the US Congress*.
- Institute of Development Studies at the University of Sussex (2000), *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, Stockholm, Ministry of Foreign Affairs.
- KANBUR, Ravi, Todd SANDLER and Kevin MORRISON (1999), The Future of Development Assistance : Common Pools and International Public Goods, *Overseas Development Council Policy Essay*, No. 25, Washington, DC, Overseas Development Council and Johns Hopkins University Press.
- MORDUCH, Jonathan (1999), The Microfinance Promise, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (4), pp. 1569-1614.
- RODRIK, Dani (1995), Why is there Multilateral Lending, *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*, pp. 167-205.
- RODRIK, Dani (1999), Institutions for High-Quality Growth : What Are They and How to Acquire Them, *Harvard University Working Paper*.

- SEN, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- STERN, Nicholas (2001), Investment and Poverty : The Role of the IFIs, *Jacques de Larosière Lecture*, European Bank for Reconstruction and Development, April 2001.
- STERN, Nicholas, and Joseph STIGLITZ (1997), A Framework for Development Strategy in a Market Economy, in Edmond MALINVAUD and others, *Development Strategy and the Management of the Market Economy*, Volume 1, Oxford, Oxford University Press, pp. 253-295.
- WORLD BANK (1998), *Assessing Aid : What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press.