

1956 2006

Banque de Développement du Conseil de l'Europe

Eric Bussière
Professeur à l'Université de Paris Sorbonne

Emilie Willaert
Université de Paris Sorbonne

Banque de Développement du Conseil de l'Europe

La banque du développement social en Europe

1956 2006

CEB
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK
BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE

Préface

“Depuis sa création, l’histoire de la CEB est étroitement liée à celle de l’Europe. A l’avenir, la Banque continuera de maintenir un juste équilibre entre mandat social et solidité financière, dans la fidélité à sa vocation d’origine.”



Raphaël Alomar, Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l’Europe.

Depuis sa création, il y a cinquante ans, l'histoire de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB) est étroitement liée à celle de l'Europe. Le "rideau de fer" qui s'abat sur l'Europe au début de la guerre froide est en effet à l'origine directe de la création de la Banque. De même, la réunification du continent engagée depuis 1989, que symbolise la chute du Mur de Berlin, donne à l'institution un élan renouvelé.

Cet anniversaire est l'occasion de replacer l'histoire de la CEB, plus ancienne banque de développement en Europe, dans son contexte historique et de retracer l'évolution que connaît l'institution depuis sa création. C'est l'objet de ce bref ouvrage, réalisé par une équipe d'historiens, dont je tenterai d'exposer succinctement le propos.

La Banque de Développement du Conseil de l'Europe trouve son origine dans les bouleversements politiques que subit l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale. L'instauration brutale de régimes autoritaires à l'Est du "rideau de fer" provoque un afflux de réfugiés politiques en Europe occidentale et, singulièrement, en Allemagne. Devant ce problème tragique, une mission de réflexion est confiée à Pierre Schneiter, Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population. Celui-ci préconise un dispositif financier souple, à savoir la création, par les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'une institution sociale autonome ayant la capacité juridique d'emprunter et de contribuer au financement de projets permettant la réinstallation de réfugiés. Ainsi naît le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe, qui est le premier des Accords Partiels du Conseil de l'Europe, signé par huit pays le 16 avril 1956.

La nouvelle organisation, dotée dès l'origine d'une vocation exclusivement sociale, voit le jour de manière très modeste puisque, outre le nombre limité des pays fondateurs, son capital initial est inférieur à sept millions de dollars. Aussi l'institution connaît-elle durant ses premières années un développement graduel de son champ géographique et de ses capacités financières. Lors du vingtième anniversaire du Fonds de Réétablissement, Pierre Schneiter peut néanmoins se féliciter de voir le Fonds compter quatorze Etat membres et disposer de ressources propres égales au triple du capital initialement souscrit. Approfondissant son mandat social, le Fonds élargit en outre, durant cette période, son champ d'intervention au bénéfice des populations victimes de catastrophes naturelles.

Depuis lors, l'institution s'attache à contribuer toujours davantage au renforcement de la cohésion sociale en Europe. Faisant suite à la réunification du continent engagée en 1989, le Fonds, conduit depuis 1994 par une nouvelle équipe de direction, entreprend une profonde transformation, dans le cadre des politiques arrêtées par le Conseil de direction et le Conseil d'administration. En particulier, celui-ci renforce son assise financière, comme le montrent l'augmentation de capital qu'il effectue en 1999 et la notation triple AAA dont il bénéficie depuis 2000. Parallèlement, l'institution rénove son mode de fonctionnement, ainsi que l'illustrent la création du Compte Fiduciaire Sélectif en 1995 et la réforme du Statut entrée en vigueur en 1997. Enfin, celle-ci procède à un redéploiement de son activité, dont témoignent l'importante augmentation du nombre de ses Etats membres, passé de 21 à 38 et la croissance spectaculaire de ses opérations dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Le Fonds est ainsi devenu une véritable banque de développement, transformation que traduit le changement de dénomination intervenu en 1999. Depuis cette date, celle-ci porte en effet le nom de Banque de Développement du

Conseil de l'Europe (CEB), qui témoigne à la fois de sa nature bancaire et de sa vocation sociale. C'est d'ailleurs cette transformation en une banque de développement à part entière que saluent les États membres en renouvelant en 2004 et 2005 les mandats de l'ensemble du management élu.

Grâce au soutien constant de ses Etats membres, à l'impulsion imprimée par le management que je dirige depuis 1994, à l'enthousiasme de mes collègues Vice-Gouverneurs et à l'engagement exemplaire des équipes de l'institution, la CEB s'est profondément transformée depuis sa création et, singulièrement, durant la dernière décennie. Toutefois, il me semble important de souligner la continuité de l'action de l'institution tout au long de son histoire, par-delà les multiples évolutions qu'elle a connues. En effet, celle-ci est demeurée, depuis cinquante ans, fidèle à deux principes fondateurs. D'une part, la Banque a considéré comme intangible le mandat social présidant à son activité, conformément aux valeurs du Conseil de l'Europe. D'autre part, la CEB s'est attachée à garantir la sécurité financière de ses opérations, dans une volonté de stricte autonomie budgétaire.

Dotée des moyens de poursuivre son développement, la Banque continuera de maintenir un juste équilibre entre mandat social et solidité financière, dans la pleine fidélité à sa vocation d'origine.



Raphaël Alomar

Sommaire

1

1956 : la création du Fonds de Réétablissement, instrument dédié aux réfugiés

Aux origines du Fonds : le Conseil de l'Europe **12**

Un instrument dédié aux réfugiés **14**
La question des réfugiés
La création d'un instrument dédié

Le Fonds de Réétablissement **19**
Le cadre juridique
Les Etats membres
Les organes de gouvernance

2

Du milieu des années 1950 au milieu des années 1970 : un développement modeste au sein de la "Petite Europe"

Un développement progressif **24**
Un capital initial faible
Une stratégie d'emprunt réactive

Des prêts aux modalités adaptées **27**

Un champ d'intervention élargi **30**
Les missions prioritaires
La diversification des activités
- Le logement social
- La formation professionnelle
- L'aménagement du territoire

3

1976-1989 : une solidarité renforcée au profit d'un Sud élargi

Une Europe solidaire **40**
De nouvelles adhésions
Un impératif de solidarité
Un Sud élargi

Des moyens accrus **44**
Des fonds propres étoffés
Une politique de suivi renforcée

La fidélité au développement social **47**
Les missions traditionnelles
Les nouvelles priorités
- Le développement de l'emploi
- L'amélioration des infrastructures

Des différences affirmées

4

Depuis les années 1990 : une banque de développement au cœur d'une Europe réunifiée

Un défi historique **56**
La réunification de l'Europe
Le redéploiement de l'activité

Une institution financière à part entière **60**
Une nouvelle dénomination sociale
Un dispositif prudentiel renforcé
Une politique d'emprunt diversifiée

Une vocation sociale appronfondie **64**
Une logique d'intervention renouvelée
Trois lignes d'action sectorielle
- Le renforcement de l'intégration sociale
- Une gestion responsable de l'environnement
- Le développement du capital humain

Conclusion **72**

Annexes **75**

Introduction

La Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB) fête cette année le cinquantième anniversaire de sa création. Son histoire se confond pour une large part avec celle de l'Europe contemporaine. La division de l'Europe, à la fin de la seconde guerre mondiale et au début de la guerre froide, qui conduit des millions de personnes à chercher refuge à l'Ouest du continent, est en effet à l'origine de la création de l'institution. Par la suite, l'interdépendance croissante entre le Nord et le Sud du continent, dont témoignent en particulier d'importants flux migratoires, donne à l'organisation une nouvelle impulsion. Enfin, le retour à l'Europe, à la suite de la chute du Mur de Berlin, des régions qui en avaient été jusque là séparées par le "rideau de fer", conduit la CEB à se transformer en une véritable banque de développement. Ainsi, l'unification progressive du continent européen au cours des cinquante dernières années s'accompagne d'un renforcement de la solidarité entre les pays regroupés au sein du Conseil de l'Europe. Cette solidarité trouve sa traduction concrète dans l'action du Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe, qui prend par la suite le nom de Banque de Développement du Conseil de l'Europe.

L'action que mène cette institution, créée à l'initiative de Pierre Schneiter, évolue tout au long de son histoire afin de s'adapter aux nécessités du moment. Initialement, il s'agit, pour l'essentiel, de venir en aide aux populations obligées de fuir des régions frappées par des bouleversements politiques ou économiques, ainsi que de porter assistance aux personnes que des catastrophes naturelles ont chassées de chez elles. Désormais, tout en demeurant fidèle à ces missions prioritaires, la CEB s'attache à contribuer, plus largement, au renforcement de la cohésion sociale parmi ses Etats membres et singulièrement, au sein des pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, une ligne de force caractérise l'action de la CEB



Pierre Schneiter, Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les Réfugiés Nationaux et les Excédents de Population et Président du Comité de Direction de 1956 à 1979.



Eugène Claudius-Petit, Président du Comité de Direction de 1979 à 1989.

depuis ses origines. Celle-ci s'attache en effet à donner aux personnes concernées par ses opérations les moyens de mener à bien, par elles mêmes, leur intégration économique et sociale. "Le Fonds apporte son concours aux hommes debout"[1], déclarait Eugène Claudius-Petit, Président du Comité de Direction de l'institution entre 1979 et 1989. L'attachement de la Banque à promouvoir l'initiative individuelle trouve une illustration exemplaire dans sa coopération avec les associations de "castors", ces ouvriers immigrés italiens qui contribuent par leur travail à l'édification des logements pour lesquels ils bénéficient de prêts.

C'est cette histoire, forte d'évolutions et de continuité, que cet ouvrage s'attache à retracer. Au cours de ce demi-siècle d'activité, la CEB connaît ainsi quatre grandes époques. La création, en 1956, du Fonds de Réétablissement, constitue l'aboutissement de réflexions menées depuis la création du Conseil de l'Europe, sept ans plus tôt, sur l'aide à apporter aux réfugiés. Jusqu'au milieu des années 1970, l'institution connaît des débuts modestes, marqués par la volonté de concilier un mandat social élargi et une stricte rigueur financière. La première augmentation de capital, décidée en 1977, contemporaine de l'adhésion de nouveaux Etats, signale le début d'une phase de croissance des activités qui demeurent cependant largement orientées vers le Sud de l'Europe. Les années 1990-2000 sont enfin celles de la mutation de l'institution en une véritable banque de développement au sein d'une Europe réunifiée.







■ Civils fuyant l'occupation soviétique de la Pologne, Berlin, Allemagne, 1945.

■ Cérémonie d'ouverture du Congrès de La Haye, Pays-Bas, 7 mai 1948.

■ Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 1949.

1956 : la création du Fonds de Réétablissement, instrument dédié aux réfugiés

1

La création, en 1956, du Fonds de Réétablissement s'inscrit, à la suite de celle du Conseil de l'Europe, dans le vaste mouvement d'unification que connaît l'Europe de l'Ouest dans l'après-guerre. Expression de la solidarité des Européens à l'égard des personnes que les bouleversements du XX^{e} siècle ont poussées hors de leur région d'origine, le Fonds de Réétablissement a pour mandat de contribuer à la réinstallation des réfugiés. Placé sous la haute autorité du Conseil de l'Europe, cet instrument à caractère social, qui dispose de sa propre structure de gouvernance, est autonome juridiquement et financièrement.

Aux origines du Fonds : le Conseil de l'Europe

Le choc provoqué par la seconde guerre mondiale donne un nouveau souffle aux aspirations à l'unité nées durant l'entre-deux-guerres au sein d'une partie de l'opinion publique européenne. Les Etats d'Europe occidentale entendent en effet reconstruire leurs économies anéanties mais également préserver la conception occidentale de la démocratie des risques de progression du communisme. Les Etats-Unis appuient cette volonté d'unification européenne au travers de leur aide économique, que symbolise le Plan Marshall, lancé en 1947. Ainsi, les réflexions sur l'établissement d'une unité économique et politique en Europe sont à l'origine des premières organisations européennes.

La coopération européenne est d'abord lancée sur le plan économique avec la création, le 16 avril 1948, de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE). Regroupant à l'origine 18 participants, cette institution a pour mission de coordonner l'aide économique et financière américaine et de réduire les obstacles aux échanges. Cette coopération en matière économique est bientôt complétée par une coordination dans le domaine de la défense. A la suite du Coup de Prague de février 1948 qui marque la prise de contrôle des communistes sur la Tchécoslovaquie, le Royaume-Uni, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signent en effet le Traité de Bruxelles le 17 mars 1948. Elargi aux Etats-Unis, au Canada et à plusieurs autres Etats européens, ce pacte, qui coordonne les moyens de défense de ces pays, est à l'origine de la constitution de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en 1949. Mais très vite les Etats européens souhaitent élargir leur coopération au domaine poli-



Arrivée du premier navire affrété dans le cadre du Plan Marshall, Bordeaux, France, 1948.

tique. Afin de promouvoir ce projet, les principaux mouvements politiques européens se réunissent en un vaste congrès à La Haye en mai 1948. La Commission politique de ce congrès, présidée par le Français Paul Ramadier, propose d'organiser ce processus d'unification politique autour d'une Assemblée composée de parlementaires représentant les peuples européens. Dès le mois de juillet 1948, le Ministre français des Affaires étrangères, Georges Bidault, reprend cette idée et l'expose devant ses partenaires du Traité de Bruxelles. Son successeur, Robert Schuman, rencontre le soutien des Belges, des Néerlandais et des Luxembourgeois. Ainsi, le Conseil de l'Europe voit le jour le 5 mai 1949. Il regroupe dix Etats (les Cinq du Traité de Bruxelles ainsi que l'Italie, l'Irlande, le Danemark, la Norvège et la Suède). Ces Etats fondateurs s'engagent, sous l'égide du Belge Paul-Henri Spaak, premier Président du Conseil de l'Europe, à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, mais également à promouvoir les progrès économiques et sociaux.

Dès ses premières sessions durant l'été 1949, le Conseil de l'Europe constitue une enceinte au sein de laquelle débattent ministres, parlementaires et représentants des mouvements européens. Cette organisation s'efforce également de mettre en œuvre une coopération concrète entre ses membres dans des domaines tels que la sécurité sociale, la santé ou encore la culture. De même, elle cherche très rapidement à s'élargir à de nouveaux membres. Ainsi, la Grèce et la Turquie adhèrent dès l'été 1949, tandis que l'Islande et l'Allemagne s'y joignent en 1950. Aussi, le Conseil de l'Europe devient-il progressivement le symbole des aspirations à l'unité d'une grande Europe.

S'il est un domaine où le Conseil de l'Europe est naturellement très actif, c'est celui de la défense des droits de l'homme. Ainsi, le 4 novembre 1950, une Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales est signée à Rome par ses dix Etats membres. Entrée en vigueur en septembre 1953, cette Convention prône le respect de la vie privée, le droit à la sûreté, ainsi que les libertés de pensée, de religion, d'expression, de réunion et d'association. Par ailleurs, il est créé une Commission européenne des Droits de l'Homme et une Cour européenne des Droits de l'Homme, composées de juristes agissant indépendamment des Etats. Enfin, une Charte sociale, destinée à protéger les droits économiques et sociaux des travailleurs européens (droit au travail, à la sécurité sociale, aux négociations collectives...), est adoptée en 1961. C'est dans le cadre de ces actions en faveur des droits de l'homme et de l'amélioration des conditions de vie qu'est instituée, au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe, une commission chargée d'étudier la question des excédents de population et des réfugiés nationaux en Europe.

Un instrument dédié aux réfugiés

La question des réfugiés

Le bilan humain de la seconde guerre mondiale est écrasant : on dénombre en effet environ 50 millions de morts, soit quatre fois plus qu'en 1914-1918. A ces victimes s'ajoute une autre conséquence humaine catastrophique : de vastes transferts de population. On évalue en effet à 30 millions le nombre de personnes déplacées durant le conflit et à la suite de celui-ci.

D'amples mouvements de population résultent ainsi du conflit et de ses prémices. On peut citer par exemple les Volksdeutsche, minorités d'origine allemande du Sud-Tyrol, des pays Baltes, de Croatie ou encore de Bulgarie, qui sont incorporées à l'Allemagne. On peut également évoquer l'exode des Tchèques de la région des Sudètes, annexée par l'Allemagne suite aux accords de Munich en 1938.



Civils fuyant l'avance des troupes soviétiques, Pologne, 1944.

Par la suite, c'est le règlement du conflit et notamment les nouvelles frontières décidées lors des conférences de Yalta et de Potsdam en 1945 qui entraînent de très vastes mouvements de population. Ainsi, l'Allemagne doit accueillir des réfugiés en provenance des anciens territoires allemands désormais situés en Pologne et de la région des Sudètes située en Tchécoslovaquie. L'Italie, quant à elle, perd les territoires qu'elle avait annexés depuis le début du XX^{e} siècle et ses possessions de la côte adriatique. Les réfugiés qu'elle reçoit sont moins nombreux qu'en Allemagne mais arrivent dans un pays qui est économiquement ruiné et doit faire face à d'importantes tensions sociales dans le Nord ainsi qu'à des velléités de sécession en Sicile, en Sardaigne, en Vénétie julienne ou encore dans le Val d'Aoste.

Enfin, on doit souligner que le contexte de la guerre froide, et, pour reprendre les mots prononcés par Winston Churchill le 5 mars 1946, la création d'un "rideau de fer", alimentent également les courants migratoires en Europe. Ainsi, la partition de l'Allemagne en 1949 est à l'origine d'un important mouvement migratoire de l'Est vers l'Ouest du pays. Au recensement de juillet 1952, on dénombre en effet près de 10 millions de réfugiés issus de l'Est parmi la population ouest allemande.

La création d'un instrument dédié

Dès ses premières sessions durant l'été 1949, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe marque son intérêt pour le sort des réfugiés nationaux, c'est-à-dire "des per-



Discours de Winston Churchill, Strasbourg, France, 1946.

sonnes devenues réfugiées dans leur propre patrie pour diverses raisons, soit politiques, soit géographiques comme les catastrophes naturelles par exemple"[2]. En effet, ces populations ne bénéficient pas de l'assistance de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) et l'on évalue leur nombre dans les seuls Etats membres du Conseil de l'Europe à 12 millions en 1949, dont près de 10 millions d'Allemands.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe accordent également une attention particulière à la question des excédents naturels de population, présents essentiellement en Italie et en Grèce, pays connaissant de forts taux de natalité et un chômage endémique. En effet, ces excédents de population entraînent l'augmentation du nombre de "personnes sans abri, sans travail, souvent sans formation depuis longtemps contraintes [...] à vivre ailleurs, devenant des travailleurs migrants, abandonnant culture, famille et amis pour s'installer dans des pays hautement industrialisés en quête de main-d'œuvre"[3].

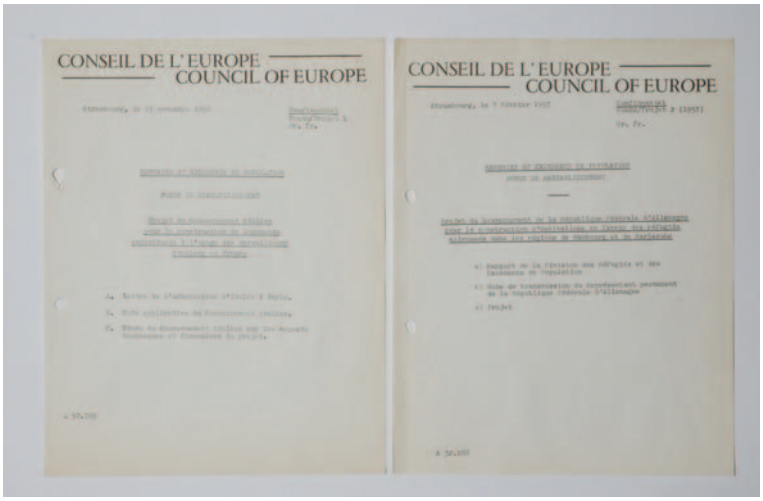
Fidèle à sa mission sociale, le Conseil de l'Europe souhaite améliorer le sort matériel et moral de ces populations. Toutefois, son objectif n'est pas seulement humanitaire. Il s'agit également d'éviter l'instabilité politique et sociale que la situation précaire de ces populations pourrait entraîner. Plus encore, le Conseil de l'Europe souhaite transformer le risque potentiel que posent ces populations en une opportunité, convaincu que "c'est en développant [leurs] possibilités de travail et d'emploi, que l'on développe également la perspective d'un pays tout entier"[4].

C'est ainsi qu'en juin 1951, le Conseil de l'Europe institue un Comité d'experts, composé de représentants des Etats membres mais également d'organisations internationales telles que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et l'OECE. Ce Comité a pour mission d'étudier la situation des réfugiés dans chaque pays et de présenter des recommandations. Trois idées principales émergent alors :
- "Fournir sur le territoire national un foyer et un emploi ;
- Encourager les migrations entre Etats européens en vue de tendre à un meilleur équilibre démographique de ces Etats ;
- Faciliter l'émigration Outre-mer dans la mesure où celle-ci s'avère encore nécessaire"[5].

La difficulté majeure est celle du financement des initiatives à mettre en œuvre. Les Etats ont parfois déjà agi de façon autonome, par exemple en créant une banque spécialisée comme la Banque pour les expulsés et les sinistrés de guerre en Allemagne, ou en donnant un logement et des terres à ces populations comme c'est le cas en Turquie.

Mais face à l'ampleur des besoins, des financements complémentaires et coordonnés sont nécessaires. Les membres du Comité d'experts suggèrent dès lors la création d'une branche européenne au sein de la Banque mondiale, susceptible d'octroyer des prêts en faveur des réfugiés nationaux et des excédents de population. Surtout, ceux-ci soulignent le rôle de coordination que le Conseil de l'Europe pourrait avoir en ce domaine, compte tenu des relations privilégiées qu'il entretient avec les gouvernements de ses Etats membres et certaines organisations internationales.

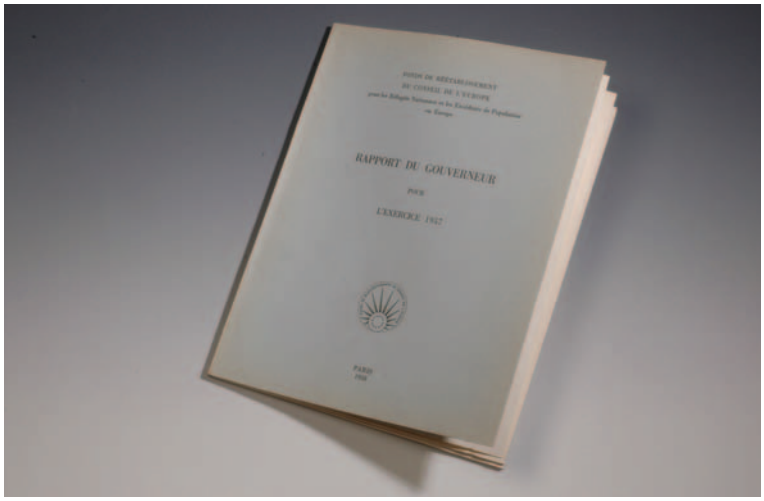
Fort de ces recommandations, le Conseil de l'Europe nomme, en décembre 1953, un Représentant spécial pour ces questions. Il s'agit de Pierre Schneiter, ancien Ministre français de la Santé et futur Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci présente, durant l'année 1954, un vaste programme d'action, qui préconise une coordination de l'aide internationale afin d'accueillir dans les meilleures conditions possibles les nouveaux immigrés ; un effort en matière de formation professionnelle pour permettre aux populations d'émigrer plus aisément, en Europe mais également Outre-mer ; la création d'un organe européen susceptible de faire appliquer ces idées et d'un Fonds destiné à octroyer des prêts en faveur de l'installation des réfugiés nationaux et de la résorption des excédents de population.



Premiers projets approuvés par le Conseil d'administration en 1956 et 1957.

Ces dernières questions financières divisent les membres du Conseil de l'Europe. Plusieurs d'entre eux considèrent en effet que les gouvernements nationaux doivent œuvrer eux-mêmes pour résoudre ce problème. D'autres estiment que des dépenses substantielles sont déjà faites dans ce domaine et que les budgets, déjà grevés par l'effort de reconstruction de l'après-guerre, ne peuvent supporter des charges supplémentaires. Certains, enfin, considèrent que les Etats européens, qui recourent massivement à l'aide financière américaine pour reconstruire leurs économies, ne disposent pas de moyens suffisants pour agir à la seule échelle de l'Europe en ce domaine.

Le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe voit néanmoins le jour le 16 avril 1956. Sa création fait l'objet d'un Accord Partiel entre 8 des 15 membres du Conseil de l'Europe : Allemagne, Belgique, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg et Turquie. Comme en témoigne sa dénomination, cet instrument à caractère social a pour vocation de contribuer au financement de projets permettant la réinstallation de réfugiés et la résorption des excédents démographiques en Europe. Ces six années de gestation, qui s'inscrivent dans le processus d'unification européenne, illustrent ainsi une réelle volonté de coopération, par-delà les inévitables divergences.



Premier Rapport du Gouverneur, 1957.

Le Fonds de Réétablissement

Le cadre juridique

Le Statut du Fonds de Réétablissement prévoit que celui-ci est placé sous la haute autorité du Conseil de l'Europe mais le Troisième Protocole Additionnel à l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe prévoit que le Fonds possède, à l'instar des institutions financières comparables, sa propre personnalité juridique. En effet, il a été souhaité que la nouvelle institution puisse avoir accès aux marchés financiers et examiner en toute indépendance les demandes de financement qui lui seront soumises.

Les Etats membres

Un Etat qui est membre du Fonds de Réétablissement souscrit des titres de participation dont le nombre est fixé en accord avec le Comité de Direction, qui prend par la suite le nom de Conseil de direction. L'Etat qui souscrit ces titres peut effectuer le versement en plusieurs fois mais doit, aux débuts de l'institution, verser un quart de la somme lors de son adhésion.

Tous les autres Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer au Fonds. Pour ce faire, ils doivent présenter une demande au Comité des Ministres, par laquelle ils s'engagent à accepter le Statut du Fonds. Le Conseil de direction fixe le nombre de



Siège du Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 1956.

titres qu'un Etat candidat doit détenir pour adhérer au Fonds, en se basant sur le nombre de titres détenus par les membres fondateurs et sur une comparaison des situations économiques respectives des Etats membres. Par la suite, peuvent également devenir membres du Fonds, dans les conditions fixées par le Conseil de direction, les Etats européens non membres du Conseil de l'Europe et les institutions internationales à vocation européenne.

Les organes de gouvernance

Le Fonds de Réétablissement possède son siège à Strasbourg, mais ses services administratifs sont situés à Paris. L'administration et le contrôle du Fonds sont assurés par quatre organes :

Le Conseil de direction est composé d'un Président et d'un représentant par Etat membre. Il détermine les orientations générales de l'activité de l'institution, fixe les conditions d'adhésion d'autres pays, décide des augmentations de capital, approuve le rapport annuel du Gouverneur, les comptes et le bilan général. Il élit son Président et le Président du Conseil d'administration et nomme le Gouverneur et les membres du Comité de surveillance.

Le Conseil d'administration est également composé d'un Président et d'un représentant par Etat membre. Il exerce tous les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil de direction, met en place et supervise les politiques opérationnelles, approuve les projets



■ **Siège social de la CEB, Paris, France.**

d'investissement soumis par les Gouvernements. Il vote le budget de fonctionnement de l'institution. Son Président est élu par le Conseil de direction.

Le Gouverneur est le représentant légal de l'institution. Il est le chef de ses services et le responsable du personnel, sous le contrôle du Conseil d'administration. Il conduit la politique financière de l'institution, en accord avec les directives du Conseil d'administration et représente celle-ci dans toutes ses transactions. Il examine sur le plan technique et financier les demandes de financement présentées à l'institution et en saisit le Conseil d'administration.

Le Comité de surveillance est composé de trois membres nommés par le Conseil de direction. Il certifie les comptes annuels après leur examen par un audit externe.







■ **Réfugiés chypriotes à la suite de troubles, Nicosie, Chypre, 1964.**

■ **Construction du Mur de Berlin, Allemagne, août 1961.**

■ **Village "Castors", région de Savoie, France, 1957.**

Du milieu des années 1950 au milieu des années 1970 : un développement modeste au sein de la “Petite Europe”

2

Le Fonds de Réétablissement connaît des débuts fort modestes, comme en témoigne sa faible dotation initiale en capital. Grâce à une gestion rigoureuse et une politique d’emprunt réactive, il parvient néanmoins à développer progressivement son activité de prêts, le cas échéant à taux bonifié. Le Fonds est ainsi en mesure, conformément à ses priorités statutaires, de porter assistance aux réfugiés, mais également d’élargir, dès ses premières années d’activité, son champ d’intervention. Il apparaît en effet rapidement que celui-ci ne saurait se limiter à fournir une aide humanitaire aux réfugiés mais se doit également de répondre aux autres besoins que connaissent ses Etats membres en matière sociale.

Un développement progressif

Un capital initial faible

Le capital du Fonds de Réétablissement est constitué par une souscription des Etats membres. Il s’élève, à l’origine, à 6,7 millions de dollars, montant correspondant aux participations des 8 Etats membres fondateurs. Le capital souscrit est libéré à hauteur de 25 % lors de la création, les 75 % restants étant intégralement libérés dès 1960. Ce capital permet au Fonds de se procurer par l’emprunt les moyens nécessaires à la réalisation de ses premières opérations. En effet, celui-ci est, pour l’essentiel, investi en titres de dette des Etats membres qui viennent en garantie des premiers emprunts du Fonds.

La faiblesse de cette dotation initiale, qui contraste avec l’ampleur des besoins, exerce, durant les premières années d’activité du Fonds, une influence déterminante tant sur son volume d’activité que sur ses modalités de gestion.

Celle-ci restreint en effet rapidement son activité de financement, sa capacité à financer ses prêts étant proportionnelle au volume de ses ressources propres. Aussi, le Gouverneur du Fonds propose-t-il, dès les premières années d’activité, d’augmenter le capital de l’institution. Or, les Etats membres ne sont pas disposés à le suivre dans cette

direction. Dès lors, le capital du Fonds progresse, de 1956 à 1976, au gré des adhésions : Chypre en 1962, le Saint-Siège et Malte en 1973, la Suisse en 1974, le Liechtenstein et le Portugal en 1976. Les souscriptions correspondantes permettent au capital d'atteindre, en 1976, le montant encore très modeste de 7,3 millions de dollars.

La faiblesse de la dotation initiale influe également sur les modalités de gestion du Fonds. D'une part, elle oblige ce dernier à prendre, dans le cadre de son activité de prêts, des garanties particulièrement strictes. D'autre part, elle conduit celui-ci à mettre en œuvre, dès les premières années, une politique de constitution de réserves par accumulation de bénéfices. C'est ainsi que les réserves accumulées atteignent plus de 14 millions de dollars à la fin de l'année 1976, soit le double du capital. Cette politique consolide le crédit du Fonds sur les marchés financiers et lui permet de développer son activité d'emprunt en conséquence.

Une stratégie d'emprunt réactive

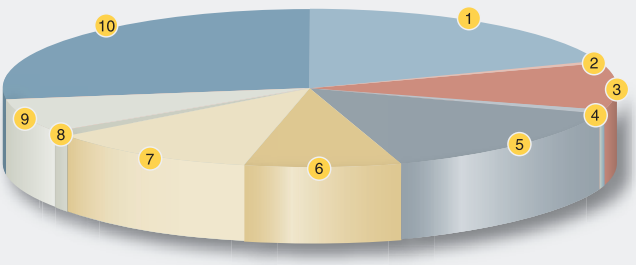
Dès la création du Fonds, il est prévu que celui-ci se procure les ressources nécessaires à son activité de prêt sur les marchés de capitaux, soit en émettant des obligations par l'intermédiaire de syndicats de banques, soit par des placements privés sur les marchés nationaux. Le Fonds adapte donc sa stratégie d'emprunt aux opportunités qui se présentent à lui, tant sur le marché international que sur les marchés nationaux ouverts à son activité.

Les premières émissions du Fonds sont réalisées sur un marché de l'eurodollar naissant, qui ne porte pas encore ce nom. Elles sont effectuées par l'intermédiaire de banques pionnières sur ce marché comme la Banque Lambert à Bruxelles, qui réalise la première émission du Fonds. Lancée en juin 1958, cette émission porte sur un montant de 2 millions de dollars au taux de 5 %. Une nouvelle opération de même type, d'un montant de 10 millions de dollars, est réalisée par un syndicat international dirigé par cette même banque en avril 1959 : l'offre est couverte en une seule journée. Les titres ainsi émis sont cotés sur les places de Francfort, Berlin, Düsseldorf et Bruxelles. Le service des intérêts est assuré par un groupe de banques allemande, française, belge, italienne, luxembourgeoise et américaine. Rapidement, la notoriété du Fonds

s'accroît, comme en témoigne le fait que les titres de l'institution sont, à partir de 1959, admis comme fonds de couverture des compagnies d'assurance allemandes, très surveillées dans leurs placements par les autorités financières. Une troisième émission de 10 millions de dollars est réalisée en avril 1961 par un syndicat élargi aux maisons britanniques les plus prestigieuses et les plus actives sur l'euromarché, comme Rothschild ou Warburg.

Les années suivantes témoignent d'un début de diversification en matière d'échéances et de devises. Des emprunts à moyen terme sont réalisés en 1962 puis 1964, ce dernier étant effectué en marks. Cette dernière devise sert à nouveau de support, à côté du dollar, à l'émission réalisée en 1965. Au total, le Fonds émet, au cours de ses dix premières années d'activité, des titres à hauteur de 40 millions de dollars et emprunte près de 7 millions de dollars à moyen terme, pour un montant de fonds propres de 8,4 millions de dollars.

A partir de 1966, la hausse des taux sur les marchés internationaux pénalise cependant le développement de l'activité du Fonds. Les taux d'intérêt étant jugés par les emprunteurs potentiels comme trop élevés pour le financement de projets sociaux, le Fonds est en effet contraint à une quasi inactivité. Cette situation se maintient en 1967 et 1968, années où les conditions sur les marchés financiers ne permettent aucune opération. Le Fonds recherche dès lors des financements sur des marchés financiers nationaux largement pourvus en capitaux et offrant des conditions de taux acceptables. Le marché allemand est ainsi sollicité en 1969, puis à la fin de l'année 1970 à travers des compagnies d'assurances, tandis que le marché suisse l'est, quant à lui, en 1971. La baisse des taux au cours du second semestre 1972 autorise l'émission de 4 emprunts dont une opération réalisée en marks pour un groupe de banques japonaises. En 1973, c'est le marché de l'eurosterling qui est sollicité pour la première fois à hauteur de 2 millions de livres sterling. Enfin, une émission en francs luxembourgeois a lieu en 1974. La capacité du Fonds à faire appel au marché des capitaux est également liée à l'accroissement progressif de sa notoriété. Celle-ci influe en effet significativement sur les conditions auxquelles le Fonds doit satisfaire pour emprunter. Les premières opérations nécessitent ainsi la mise en place d'un collatéral qui engage une large part du capital.



1	Allemagne	51	6	Islande	23
2	Belgique	1	7	Italie	29
3	Chypre	26	8	Malte	3
4	France	1	9	Portugal	19
5	Grèce	38	10	Turquie	70

Prêts décaissés entre 1956 et 1976 en millions d'euros.

Montant total équivalent à 259 millions d'euros.

Peu à peu, le montant de ce collatéral se réduit pour finalement disparaître. Au total, l'augmentation progressive de ses réserves, conjuguée à une notoriété croissante, permet au Fonds de disposer d'une capacité d'emprunt de plus en plus importante. Celle-ci représente 5,6 fois le capital en 1972, puis 15 fois les fonds propres à la fin des années 1970. Cette capacité d'emprunt croissante permet au Fonds de disposer des ressources nécessaires au développement de son activité de prêts. Au total, le Fonds prête en effet, sur ses vingt premières années d'activité, un montant équivalent à 259 millions d'euros, dans 10 pays d'opération.

Des prêts aux modalités adaptées

Les prêts du Fonds de Réétablissement sont accordés soit directement à un Etat membre, soit à un organisme privé ou public, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale ou d'une banque. Pour autant, ce sont les Etats membres qui présentent les demandes de prêt, par l'intermédiaire de leurs Représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe. Ces demandes doivent décrire précisément l'insertion du projet dans l'économie de la région concernée, comporter un plan de financement et être assorties de garanties solides. Celles-ci sont étudiées par les services compétents du Fonds, puis par ceux du Conseil de l'Europe, principalement au titre de la conformité du projet avec les objectifs politiques et sociaux de cette institution, avant d'être soumises au Conseil d'administration qui donne, ou non, son accord.

Le taux d'intérêt des prêts évolue en fonction des conditions auxquelles le Fonds se procure des ressources sur les marchés financiers. Pour les emprunteurs, ces prêts sont cependant intéressants car leurs taux sont, en raison de la faible marge d'intermédiation prélevée par le Fonds, toujours inférieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir par ailleurs. Ces prêts sont à moyen ou long terme, allant de 5 à 15 ans, avec une possibilité de différé d'amortissement.

Une fois les projets approuvés par le Conseil d'administration, les emprunteurs s'engagent à employer les fonds selon les objectifs définis dans les contrats de prêt. Les informations relatives à la mise en œuvre des projets sont, pour l'essentiel, communiquées par les Etats concernés. Les procédures sont donc souples et légères, adaptées à une structure de taille réduite, aux activités relativement modestes et concentrées sur trois ou quatre pays. Elles témoignent également de l'attachement du Fonds à réduire au maximum ses frais de gestion, tant pour minimiser le plus possible sa marge d'intermédiation que pour dégager des bénéfices venant alimenter ses réserves.

La faiblesse de la dotation initiale en capital et la nécessité de se procurer l'essentiel de ses ressources par l'emprunt, posent, dès les premières années, des difficultés lorsque les taux d'intérêt sont jugés par les emprunteurs potentiels comme étant trop élevés pour le financement de projets sociaux. Contraint, en 1966, à une quasi inactivité par la hausse des taux, le Fonds est conduit à s'interroger sur ses modalités d'action. La finalité sociale semble en effet en contradiction avec la rigueur financière : "Sur le plan des objectifs, la conciliation entre le rôle social que le Fonds souhaiterait pouvoir développer et la rigueur financière que lui impose la modestie de ses ressources reste une difficulté majeure"[6].

Aussi, l'idée de prêts à taux bonifié est elle avancée dès 1967 : "l'objectif poursuivi est ici d'utiliser, en période d'intérêts élevés dépassant les conditions acceptables par la majorité de nos emprunteurs, une fraction des bénéfices annuels pour réduire le coût moyen des prêts consentis. Cet abaissement du coût moyen prendrait la forme non pas de ristournes [...] mais les bénéfices seraient utilisés pour consentir des prêts à taux nuls ou ultra réduits, complémentaires des prêts à taux normaux du marché"[7].

Ainsi, une provision destinée à financer des prêts à taux bonifié est constituée en 1968 par prélèvement sur les bénéfices : de 200 000 dollars, elle est portée à 500 000 dollars dès l'année suivante, puis à 750 000 dollars en 1970. Les prêts sociaux fonctionnent comme une subvention du Fonds allouée à un emprunteur de manière à compenser la différence entre le taux de marché et le taux de 1 % qui est celui de ce type de prêt. Les réserves constituées par le Fonds au titre du compte social sont elles-mêmes placées sur le marché et les intérêts perçus viennent alimenter celles-ci.

Pour autant, une telle politique comporte des limites, qui sont identifiées dès l'origine : engager la totalité des bénéfices dans cette politique conduirait à compromettre l'avenir du Fonds, une partie de ces bénéfices devant servir à augmenter les réserves, gage de la capacité d'emprunt future. La part des bénéfices à consacrer aux prêts sociaux est dès lors l'objet de vives discussions au sein des instances du Fonds. Le débat se prolonge plusieurs années mais la pratique des années 1970 est d'y consacrer moins du tiers des bénéfices de l'année, afin de ne pas grever l'avenir du Fonds.

La question de l'éligibilité doit également être tranchée : à quels pays ces prêts sont-ils destinés ? L'idée retenue dès 1972 est d'attribuer des prêts à l'ensemble des pays membres du Fonds en tenant compte d'une palette diversifiée de facteurs : produit national brut (PNB) par habitant, nombre d'habitants des pays concernés, intérêt social du projet, contribution des bénéficiaires aux ressources du Fonds...

Le premier prêt social est ainsi consacré, en 1970, à l'assainissement de zones d'habitat insalubre à Ankara et Istanbul. Il résulte de la combinaison d'un prêt de 2 millions de marks à 8,75 % et d'un second du même montant à 0,75 % avec subvention d'intérêt. Le taux moyen de l'opération ressort ainsi à 4,75 %. En 1971, deux nouvelles opérations sont réalisées. L'une, d'un montant de 1,6 million de francs suisses au profit de la reconstruction à Chypre de villages détruits à la suite de glissements de terrain. L'autre, d'un montant de 2,4 millions de francs suisses pour le financement de logements pour travailleurs étrangers en France. Au total, ce sont près de 5,1 millions de dollars qui sont décaissés entre 1956 et 1976 au titre des prêts sociaux, pour l'essentiel en faveur des pays les plus désavantagés du Sud de l'Europe : Chypre, Grèce, Malte, Portugal et Turquie.

Un champ d’intervention élargi

Les missions prioritaires

Attaché à agir là où les besoins des réfugiés et des populations en excédent sont les plus importants, le Fonds est conduit, durant ses premières années d’activité, à octroyer l’essentiel de ses prêts à un ensemble de quatre pays.

L’Allemagne tout d’abord, en raison du grand nombre de réfugiés issus des pays de l’Est de l’Europe mais également des destructions matérielles importantes qu’a connu ce pays durant la guerre.

L’Italie ensuite, qui est confrontée à d’importants excédents naturels de population et à un afflux massif de réfugiés. Ceux-ci proviennent en premier lieu de Fiume, d’Istrie et de la région de Trieste, rattachés à la Yougoslavie, ainsi que des îles du Dodécanèse, dont Rhodes, cédées à la Grèce. Ils sont également issus d’Ethiopie et d’Albanie, qui ont recouvré leur indépendance, ainsi que des anciennes colonies italiennes confiées à l’ONU (Libye, Erythrée et Somalie).

La Grèce, considérée par le Fonds comme un pays prioritaire pour les mêmes raisons que l’Italie, à savoir la combinaison d’un excédent de population et d’un afflux de réfugiés, sur un territoire dévasté par de multiples conflits.

La Turquie enfin, qui doit absorber des excédents démographiques et des flux récurrents de réfugiés. Confronté à une croissance annuelle de 2,5 % de sa population, ce pays doit en effet accompagner un important afflux de main-d’œuvre dans les villes tout en préservant les emplois existants en zones rurales. Il doit également porter assistance aux victimes des tremblements de terre et établir, depuis les années 1920, des réfugiés issus, au gré des conflits et des tensions qui secouent les Balkans, de Bulgarie, de Grèce, de Roumanie ou encore de Yougoslavie.

Si le Fonds consent, durant ses premières années d’existence, l’essentiel de ses prêts à ces pays, en raison des nécessités pressantes qu’ils connaissent, il s’attache égale-



Bâtiments en ruines, Berlin, Allemagne, 1945.

ment à venir en aide, en tant que de besoin, aux réfugiés présents sur les territoires d'autres Etats membres. Ainsi, le Fonds porte notamment assistance en 1974 aux 200 000 réfugiés cherchant à fuir le conflit qui divise le territoire de Chypre, Etat devenu membre en 1962.

L'intégration des réfugiés dans les zones d'accueil passe pour l'essentiel par la construction de logements à une époque où la pénurie en ce domaine règne partout en Europe. L'Allemagne bénéficie largement de ce type de financement qui prend la forme de prêts accordés à des organismes publics spécialisés tels que Deutsche Pfanbriefanstalt ou Deutsche Landesrentenbank. Situées dans un premier temps dans diverses régions d'Allemagne, les opérations financées par le Fonds se concentrent au début des années 1960 dans la région berlinoise, lieu d'arrivée des réfugiés jusqu'à la construction du Mur de Berlin.

En Turquie, les projets financés en 1957 illustrent la politique suivie par ce pays qui associe la construction de logements, la dotation de terres dont on entreprend la valorisation et la formation professionnelle. La combinaison des moyens dont témoigne cet exemple illustre la palette des actions que le Fonds poursuit une fois que les difficultés spécifiques à l'après-guerre sont, pour l'essentiel, réglées. En 1968, le rapport annuel du Fonds peut en effet légitimement affirmer que "l'intégration des réfugiés nationaux dans les économies de leurs pays respectifs peut être tenue comme largement réalisée grâce aux efforts des collectivités nationales et, à un échelon plus modeste, à l'action complémentaire de notre maison"[8].

La diversification des activités

Si le Fonds s'attache à apporter, conformément à ses priorités statutaires, assistance aux réfugiés, il élargit également, dès ses premières années d'existence, son champ d'intervention. Il apparaît en effet rapidement que celui-ci ne saurait se limiter à fournir une aide humanitaire aux réfugiés mais se doit également de répondre aux importants besoins que connaissent ses Etats membres en matière de logement social, de formation professionnelle et d'aménagement du territoire.

Le logement social

Dès 1956, le Gouverneur du Fonds justifie la conformité du financement de logements sociaux avec les objectifs statutaires par l'importance des besoins en ce domaine : "la question des logements sociaux est actuellement un des premiers problèmes de l'Europe [...]. Il y a là pour le Fonds de Réétablissement une première forme de spécialisation de son activité rigoureusement conforme à ses objectifs statutaires"[9]. Il est vrai qu'au lendemain de la guerre, la pénurie de logements s'est prolongée, tant en raison de l'ampleur des destructions que de la volonté des Etats et des organisations supranationales comme l'OECE, chargée d'allouer les fonds du Plan Marshall, de privilégier la reconstruction des infrastructures productives sur celle des habitations. Il ne fait, par ailleurs, aucun doute que la priorité accordée au logement est dès l'origine motivée par des considérations d'ordre non seulement social mais également politique. La pénurie de logements peut en effet se révéler "grosse de conséquences politiques"[10] tandis que "l'accession à la petite propriété présente, au surplus, un intérêt politique évident"[11].

Aussi, le financement de logements sociaux représente-t-il très rapidement une part importante de l'activité du Fonds. Entre 1956 et 1992, le Fonds participe ainsi au financement de la construction de plus de 300 000 logements. Au total, le logement social représente environ 20 % des financements réalisés par l'institution depuis sa constitution, part demeurée stable tout au long de ses cinquante années d'activité. Il n'en reste pas moins que ce type d'opération concerne, pour l'essentiel, un nombre limité de pays connaissant une forte demande en ce domaine du fait, soit d'un faible engagement de l'Etat en la matière (en Italie par exemple), soit de l'ampleur des besoins, comme en Turquie puis, plus tard, en Espagne.



Logements sociaux, Chypre, 1963.

L'une des spécificités de ce champ d'activité est qu'il recouvre plusieurs des missions du Fonds : la construction de logements vaut en effet tant par elle même, en ce qu'elle permet d'améliorer les conditions de vie de personnes mal logées, que comme partie intégrante des missions du Fonds relatives à l'accueil des réfugiés et migrants ou à la réparation des dommages subis par les populations victimes de catastrophes naturelles. Un bilan portant sur les projets financés entre 1956 et 1992 indique ainsi que 61 % des logements financés durant cette période relèvent du relogement de populations, tandis que 39 % s'inscrivent dans le cadre des autres objectifs du Fonds. Ainsi, le premier projet financé en Grèce, en 1956, est un programme d'aide à l'accession à la propriété destiné tant à des artisans à bas revenus qu'à des réfugiés.

Une constante dans l'action du Fonds en matière de financement de logements sociaux est le recours à des institutions coopératives comme intermédiaires. C'est le cas en Italie, où ce type d'organisme est le principal partenaire du Fonds dans le domaine de la construction de logements. En particulier, le Fonds œuvre de conserve avec l'Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all Estero (ICLE), organisme chargé de faciliter la réinstallation de migrants de retour au pays, notamment en favorisant l'accès à la propriété. C'est également le cas en France, comme en témoigne l'appui apporté par le Fonds aux coopératives de travailleurs immigrés italiens installés dans l'Est du pays. Le but est ici de "faciliter l'accession à la petite propriété individuelle d'ouvriers italiens dont l'installation en France est durable, et qui peuvent ainsi reconstituer un foyer familial souvent dispersé depuis de longues années"[12]. Ces "castors" bénéficient donc de prêts

leur permettant d'acquérir terrains et matériaux, tandis qu'ils effectuent leur apport en main-d'œuvre, les bénéficiaires construisant eux mêmes les habitations qui leur sont destinées. Au total, le soutien apporté par le Fonds à ces coopératives de travailleurs immigrés permet de financer, entre 1956 et 1962, la construction de 323 logements.

Le financement de logements sociaux est également souvent lié au processus d'industrialisation et d'urbanisation de régions en pleine mutation économique. De vastes opérations sont ainsi cofinancées par le Fonds dans le cadre de projets de développement de pôles industriels. C'est très largement le cas en Italie, où le Fonds participe au financement de projets d'aménagement urbain liés au développement de nouveaux sites industriels par de grandes entreprises dépendant d'holdings d'Etat tels que l'IRI ou l'ENI. En 1961, le Fonds finance ainsi, dans le cadre de l'édification du complexe pétrochimique de Gela, en Sicile, un ensemble intégré de 294 immeubles et de 1 286 appartements destinés à accueillir le personnel des nouvelles installations. En 1964, deux opérations de même nature sont cofinancées.

Le financement de logements sociaux est enfin souvent au cœur d'opérations de rénovation urbaine destinées à éliminer des zones d'habitat insalubre. C'est ainsi que la ville de La Valette, à Malte, reçoit le soutien du Fonds dans le cadre d'une opération de ce type entre 1974 et 1977 ou que le gouvernement turc bénéficie d'un financement, dans le cadre d'un programme, élaboré avec le concours de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), visant à résorber des zones d'habitat insalubre dans la banlieue d'Istanbul.

La formation professionnelle

La création de centres de formation professionnelle ou d'établissements d'enseignement supérieur consacrant une large part de leur activité à ce domaine devient également très rapidement l'une des priorités majeures du Fonds. Pour créer de nouveaux emplois et lutter contre le chômage ou le sous-emploi, il faut en effet former les hommes à de nouvelles tâches, d'autant que les techniques de production évoluent de plus en plus vite et que le nombre d'emplois non-qualifiés ne cesse de diminuer.

Le Fonds vient ainsi à l'appui de l'effort de formation des migrants engagé par l'Italie



Centre de formation professionnelle, Ankara, Turquie, 1959.

après la seconde guerre mondiale dans le cadre de sa politique d'émigration. C'est ainsi qu'en 1959, il participe à la création d'un centre international ayant pour vocation d'assurer la formation professionnelle d'Italiens désireux d'émigrer en Europe ou Outremer. Ce nouvel établissement, qui bénéficie de l'assistance de l'OIT, assure également aux migrants l'acquisition des bases linguistiques leur permettant de mieux s'insérer dans les pays d'accueil. Une opération similaire pour migrants vers les Etats-Unis est financée en Grèce en 1963.

Les projets financés par le Fonds visent également à accompagner les mutations structurelles des économies en facilitant les transferts de main-d'œuvre entre le monde rural et la ville. Les projets financés dans ce domaine ont des objectifs variés : formation professionnelle d'élèves-ouvriers et d'instructeurs, formation accélérée ou réadaptation professionnelle des adultes. En Turquie, le Fonds participe ainsi, en 1959, à l'établissement d'un centre de formation professionnelle rattaché à l'Université Technique du Moyen-Orient, destiné à assurer la formation de plus de 2 000 ouvriers qualifiés par an. Au terme d'une décennie d'expérience en ce domaine, le Fonds considère la formation professionnelle comme faisant partie de ses missions spécifiques, essentielles pour l'avenir. La crise des années 1970-1980 ne fait que conforter cette analyse.

L'aménagement du territoire

Le Fonds est enfin conduit à participer, dès 1959, à des projets d'aménagement du territoire. Cette démarche est motivée par un constat portant sur les conséquences des



Construction de voies rurales, région de l’Epire, Grèce, 1959.

transferts de population occasionnés par les mutations économiques. L’urbanisation accélérée pose en effet, dans les villes d’accueil, des problèmes tout à la fois de logement, d’hygiène ou encore d’accueil des enfants d’âge scolaire. A contrario, l’exode rural entraîne l’appauvrissement, voire l’abandon, de zones rurales, forestières ou montagneuses. Il importe donc de soutenir les régions les plus affectées par ces transferts de population, d’autant plus que leur retard en matière de développement tend à s’accroître.

L’aménagement de l’Epire, en Grèce, est le premier projet d’importance auquel le Fonds est associé à partir de 1959. Si le revenu annuel par habitant de ce pays est alors de 240 dollars contre 1 000 dollars pour l’ensemble de l’Europe occidentale, celui de l’Epire n’est que de 100 dollars. La région cumule plusieurs handicaps : faiblesse des moyens de communication, taille réduite des exploitations agricoles (2 hectares par famille), infrastructures électriques sommaires... Autant de motifs qui, conjugués à la présence de réfugiés provenant d’Albanie, incitent le Fonds à participer, à hauteur de 10 millions de dollars, à un projet d’ensemble coordonné par l’OECE et l’Agence européenne de productivité. Celui-ci vise à la bonification des terres de la vallée de l’Acheron et du bassin de Yannina : drainage, adduction d’eau, irrigation et construction de voies rurales.

Des projets de nature similaire sont également financés à Chypre, dans les régions les plus isolées de l’Islande et en Turquie. Ils ont pour objet de favoriser la modernisation de

régions rurales, la construction de villages pilotes, le développement touristique, l'installation d'entreprises artisanales ou de petites industries. A la volonté d'atténuer les tensions occasionnées par un exode rural de grande ampleur, se conjugue, à partir des années 1970, le souci de freiner les migrations vers les régions les plus développées de l'Europe occidentale moins à même de les accueillir du fait du chômage.







■ **Le Président Constantin Caramanlis, Athènes, Grèce, décembre 1974.**

■ **La "Révolution des œillets", Portugal, avril 1974.**

■ **Couronnement de Juan Carlos, Espagne, novembre 1975.**

1976-1989 : une solidarité renforcée au profit d'un Sud élargi

3

La fin des années 1970 et les années 1980 constituent une période difficile pour l'Europe, en raison du ralentissement de la croissance économique. Pour autant, cette période correspond à une phase de croissance des activités du Fonds. Le paradoxe n'est qu'apparent : la crise affecte les mouvements migratoires qui avaient permis aux migrants venant du Sud de l'Europe de trouver des emplois dans un Nord plus riche, elle se caractérise par une réapparition du chômage que l'on avait cru en voie de disparition et rend le financement des investissements à finalité sociale plus difficile. Les services que le Fonds de Réétablissement est susceptible de fournir n'en apparaissent que plus utiles et sont dès lors largement sollicités. De plus, l'arrivée de nouveaux Etats membres et l'augmentation substantielle des moyens du Fonds durant cette période témoignent d'une dynamique de solidarité que les difficultés de l'heure n'ont pas remise en cause.

Une Europe solidaire

De nouvelles adhésions

La fin des années 1970 correspond à un changement de dimension du Fonds qui annonce une phase de croissance quasi continue. Le Fonds connaît en effet à cette époque un nombre élevé d'adhésions : pays du Sud de l'Europe d'un côté avec le Portugal en 1976 et l'Espagne en 1978, pays du Nord, avec les Pays-Bas en 1978 et les pays scandinaves, la Suède, le Danemark et la Norvège en 1977 et 1978.

Pour le Fonds, ces élargissements successifs revêtent une grande importance : ils traduisent "la construction d'une Europe solidaire dont l'équilibre [...] est plus harmonieux, le poids de la zone méditerranéenne étant balancé par celui des pays de l'Europe du Nord, en particulier de tous les pays scandinaves"[13] dont on mentionne "la conscience sociale très élevée"[14].

Le retour de la démocratie au Portugal, en Espagne et en Grèce entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980, le développement d'une conscience sociale

forte au Nord, sont ainsi considérés comme étroitement liés, l'un devant être conforté par l'autre. Cet attachement à une solidarité Nord-Sud est d'ailleurs affirmé dans le rapport annuel de 1977 à propos de l'Espagne, à laquelle le Fonds promet "un accueil attentif à tous les problèmes de sa compétence et des aides susceptibles d'assurer sa démarche démocratique et sa stabilité sociale"[15].

Ces nouvelles adhésions renforcent par ailleurs le poids relatif des pays membres de l'Europe communautaire à laquelle presque tous les nouveaux arrivants appartiennent ou sont en passe d'adhérer. Cette appartenance à une Communauté européenne en plein approfondissement est saluée par les responsables du Fonds, notamment lors du passage de la comptabilité du Fonds à l'écu en 1987. Ce changement d'unité de compte, certes motivé pour partie par des raisons d'opportunité liées à la recherche d'une stabilité supérieure à celle offerte par le dollar, se veut avant tout une manifestation d'identité européenne : "Le Fonds de Rétablissement du Conseil de l'Europe se trouve en Europe, ses membres sont européens, sa vocation est européenne. Pour rendre compte de ses activités, il se doit de recourir à une unité comptable qui reflète son appartenance"[16]. "Contribution à la construction du marché unique européen"[17], cette initiative offre également l'occasion de réaffirmer la mission spécifique du Fonds : "Chercher à supprimer les barrières à la libre circulation des hommes, des biens et des capitaux est certes fort utile mais présente des risques"[18], en particulier celui que la mise en place du grand marché ne profite qu'aux régions les mieux dotées. Dès lors, il appartient au Fonds de contribuer à la construction d'une Europe "espace de démocratie et de liberté"[19] à laquelle préside, en particulier, "une attention particulière aux conditions matérielles de vie des populations les moins privilégiées"[20].

Un impératif de solidarité

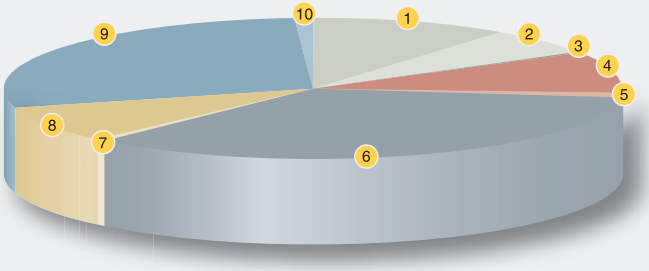
Le tournant des années 1980 voit donc une importante réflexion sur les missions du Fonds et les moyens de les mener à bien. La Résolution 354 du Conseil d'administration de mars 1979 se situe ainsi dans le prolongement des analyses du Conseil de l'Europe autour de la notion de "développement équilibré" en Europe et de la coopération entre le Nord et le Sud du continent. Ces orientations sont réaffirmées dans une Résolution

approuvée par le Conseil d'administration du Fonds en 1987. Sa préparation, engagée au cours du second semestre de l'année 1986, est en effet l'occasion pour les pays du Sud de l'Europe d'affirmer la nécessité de transferts financiers accrus vers la partie méridionale du continent.

L'argumentation en faveur d'une nouvelle augmentation de capital, alors en discussion, se fonde sur les interdépendances entre le Nord et le Sud de l'Europe : "les deux groupes de pays sont plus complémentaires que concurrents tant en ce qui concerne la combinaison de biens et services produits que celle des facteurs de production existant"[21]. Les transferts réalisés au profit des pays moins développés exercent un impact favorable sur le niveau d'emploi dans les pays du Nord de l'Europe, en raison des exportations qu'ils suscitent, tandis que le développement du Sud contribue au "retour des travailleurs migrants dans leur pays d'origine"[22]. Plus largement, "encourager les objectifs de modernisation et de croissance rapide dans les pays moins développés d'Europe ne peut qu'accélérer l'intégration politique et économique de l'Europe"[23].

La stratégie du Fonds, telle qu'elle est une nouvelle fois exprimée au début de l'année 1989, s'inscrit ainsi dans le cadre de l'unification croissante de l'Europe de l'Ouest, mais également dans celui de l'affirmation d'un impératif de solidarité. Ces deux dimensions sont d'ailleurs perçues comme étant indissociables : "l'Europe est faite de réalités sociales et humaines extrêmement différenciées, exigeant un engagement de solidarité et une attention particulière aux conditions matérielles de vie des populations les moins privilégiées"[24].

Tirant un bilan des actions menées depuis la fin des années 1970, un rapport annuel du Fonds se situe une fois encore dans la logique du rééquilibrage Nord/Sud : "en 1986, les pays de l'Europe méditerranéenne avaient un PNB par habitant variant entre 1 100 dollars en Turquie et 4 860 dollars en Espagne. L'Italie, avec 8 550 dollars, représente la césure entre le Sud et le Nord de l'Europe, tout en vivant intensément de l'intérieur la dichotomie Nord/Sud. A la même époque, le pays le plus riche de la Communauté Economique Européenne, le Danemark, avait un PNB par habitant de 12 600 dollars"[25]. Les besoins identifiés pour la période 1987-1991 restent donc



1	Chypre	548	6	Italie	1952
2	Espagne	338	7	Malte	15
3	France	8	8	Portugal	473
4	Grèce	477	9	Turquie	1522
5	Islande	24	10	Yougoslavie	48

Prêts décaissés entre 1977 et 1989 en millions d'euros.

Montant total équivalent à 5 404 millions d'euros.

concentrés sur les pays du Sud de l'Europe, c'est-à-dire certains des Etats membres fondateurs auxquels s'ajoutent l'Espagne et le Portugal.

Un Sud élargi

La solidarité en faveur du Sud demeure donc bien la dominante des années 1980, un Sud toutefois élargi par rapport aux années 1960. La répartition géographique des projets approuvés dans la décennie 1979-1988 est ainsi conforme aux orientations prises en 1979 : prééminence des Etats membres présents au tout début de l'histoire du Fonds et montée en puissance rapide des pays de la péninsule ibérique.

Se détachent en effet deux groupes de pays bénéficiaires des opérations du Fonds. D'une part, les bénéficiaires historiques : Italie, qui sollicite depuis l'origine le Fonds pour les besoins du Mezzogiorno ; Turquie, Grèce et Chypre, situés en Méditerranée orientale, région de moindre développement, marquée par des tensions internes et la proximité de l'Europe orientale sous influence soviétique. D'autre part, le Portugal et l'Espagne, dont la montée en puissance rapide et à des niveaux importants parmi les emprunteurs témoigne de la capacité du Fonds à se mobiliser en faveur des besoins urgents de ses nouveaux membres. Le Portugal bénéficie ainsi de financements du Fonds dès la fin des années 1970 tandis que les premiers prêts en faveur de l'Espagne interviennent, quant à eux, en 1983. Dès 1984, les deux grands pays de la péninsule ibérique représentent plus de 50 % du montant des projets approuvés. Par la suite, le

Fonds engage les premières opérations en faveur de la Yougoslavie. Celles-ci visent à faciliter la réinstallation des migrants qui rentrent au pays et dont le nombre est évalué à plus de 500 000 entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980. L'aide accordée à ce "pays méditerranéen, non aligné et en développement"[26], membre associé au Fonds à partir de 1986, annonce les orientations que ce dernier va prendre à la suite des bouleversements intervenus à l'Est de l'Europe à partir de l'année 1989.

Des moyens accrus

Des fonds propres étoffés

Dès lors que les demandes de financement du Fonds ne cessent d'augmenter, se pose également la question des moyens. L'augmentation du capital du Fonds, thème récurrent depuis l'origine, devient réalité à travers une série d'opérations majeures qui lui permettent de développer de manière substantielle son activité.

Une première augmentation de capital, décidée en 1977 et effective au 1er janvier 1979, porte ainsi ce dernier de 7,8 millions de dollars, à la fin de 1977, à environ 17 millions de dollars, dont près de la moitié est effectivement versée à la fin de l'année 1979. Parallèlement, le Fonds connaît un accroissement significatif de ses réserves qui passent de 17,3 millions de dollars à la fin de l'année 1977, à un peu plus de 46 millions de dollars à la fin de l'année 1981 en raison d'une croissance régulière et importante des bénéfices (3 millions de dollars en 1977, 17 millions en 1981). Cette augmentation substantielle du niveau des fonds propres permet au Fonds d'accroître significativement le volume de projets financés, qui passe d'environ 70 millions de dollars en 1977 à une moyenne de 216 millions entre 1978 et 1981.

Une deuxième augmentation de capital est décidée en juillet 1981 et devient effective au 31 décembre 1982. Elle porte ce dernier à 68,4 millions de dollars et est effectuée pour partie par incorporation de réserves et pour partie par augmentation de la souscription des Etats à titre de garantie. Au total, les fonds propres passent ainsi à 106 mil-



Emissions lancées par le Fonds de Réétablissement, 1976 et 1981.

lions de dollars à la fin de l'année 1982. Cette nouvelle augmentation de capital s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur les perspectives de développement du Fonds et sur les moyens qui lui sont nécessaires pour la période 1982-1986. La planification ainsi établie vise à porter le niveau de financement à 350 millions de dollars par an, soit une augmentation de 60 % par rapport à la période précédente, niveau autorisé tant par le volume des fonds propres atteint que par les rentrées attendues sur la période.

Cependant, dès 1984, une nouvelle augmentation de capital est envisagée, les limites de la capacité du Fonds étant atteintes malgré un accroissement des bénéfices mis en réserve. Les réflexions préparatoires à cette augmentation de capital visent à porter le niveau annuel des prêts à 750 millions de dollars entre 1987 et 1991. La décision, prise en juin 1987, d'augmenter le capital porte ce dernier à 225 millions de dollars au 1er janvier 1988. Les réserves atteignent alors 221 millions de dollars à la fin de la même année. En 1986 et 1988, l'émission de deux emprunts perpétuels subordonnés vient encore augmenter les fonds propres de 365 millions de dollars, portant ces derniers à plus de 800 millions de dollars à la fin de l'année 1988.

Ainsi, la décennie des années 1980 marque un changement de dimension du Fonds : les capitaux propres et les prêts financés en cours d'année sont multipliés par dix en dollars courants entre 1977 et 1988, tandis que l'encours des prêts passe de 334 millions à plus de 6 milliards de dollars durant cette même période.

Une politique de suivi renforcée

Jusqu'à la fin des années 1970, le Fonds se repose sur les Etats membres pour assurer la présélection et le suivi des projets qu'il finance. En effet, ce sont eux qui sélectionnent, sur la base d'orientations générales communiquées par le Fonds, les projets faisant l'objet d'une demande de prêt. Ce sont également eux qui communiquent au Fonds l'essentiel des informations dont il dispose sur la mise en œuvre des projets, celui-ci se limitant à des visites, non systématiques, des réalisations.

Un tel dispositif, institué alors que le Fonds était une structure de taille modeste, attachée à limiter ses frais de fonctionnement, ne permet toutefois pas de garantir que les financements sont employés au mieux. En particulier, il ressort d'une revue réalisée au cours de cette période que les demandes de prêt reçues des Etats membres ne sont pas totalement en ligne avec les orientations générales définies par le Fonds.

En juillet 1978 est donc mis en place un nouveau dispositif de sélection et de suivi des projets, destiné à favoriser des contacts plus étroits entre l'emprunteur et le Fonds. Désormais, toute demande de financement d'un projet doit comporter des éléments d'information justifiant de sa conformité aux missions du Fonds et détaillant ses modalités de mise en œuvre. Par ailleurs, tout projet doit dorénavant faire l'objet de rapports semestriels d'avancement et d'un rapport d'achèvement, destinés à garantir que les fonds prêtés sont employés conformément aux objectifs des contrats et "dans des délais raisonnables"[27]. Enfin, le Fonds se réserve le droit de mener des visites des réalisations, voire des missions plus approfondies en cas de non-respect par l'emprunteur de ses obligations.

Cette procédure de suivi est toutefois présentée en 1988 comme "légère et souple"[28], devant être perçue par les Etats, non pas comme un instrument de contrôle à proprement parler, mais comme un appui à l'élaboration des projets. Le rapport annuel pour l'année 1987 fait ainsi ressortir qu'à cette date, seuls 200 projets ont fait l'objet d'un suivi approfondi sur les quelque 600 financés par le Fonds depuis l'origine.

Le rapport annuel pour l'année 1988 mentionne d'ailleurs la nécessité de renforcer ces

procédures de suivi : “si d’importants progrès ont été accomplis à cet égard depuis la fin de la décennie précédente, l’expansion des activités ces dernières années justifierait de systématiser davantage les contacts avec les administrations et les bénéficiaires, afin d’améliorer la recherche de solutions rapides et pragmatiques aux problèmes éventuels et de faciliter la présentation et la programmation des futurs projets”[29].

Par ailleurs, le Fonds s’applique, dès 1984, à évaluer l’impact social des projets qu’il finance. Une revue est ainsi engagée, visant à mesurer les retombées de chaque projet ou type de projet en termes d’emplois créés, de logements construits, d’hectares valorisés ou de formations professionnelles dispensées. L’approche est complexe du fait du caractère multiple des effets de chaque opération et de la méthode suivie : on procède par extrapolation à partir des projets les plus importants pour déterminer l’impact social d’ensemble des projets financés durant la période 1979-1984. Au total, il apparaît que les projets soutenus ont contribué, en six ans, à la création de 220 000 emplois, la construction de 244 000 logements, la valorisation de 1 400 000 hectares de terres et la formation de 15 000 personnes. Ce type d’analyse, poursuivi jusqu’en 1987, est par la suite relayé par un classement des projets en fonction de leurs effets sociaux attendus, de nature plus qualitative.

La fidélité au développement social

Les missions traditionnelles

L’examen de l’action du Fonds au début des années 1980 témoigne en premier lieu d’une continuité par rapport aux interventions menées antérieurement. Le Fonds demeure en effet fidèle à ses priorités statutaires que sont l’aide aux réfugiés et aux victimes de catastrophes naturelles.

Celui-ci participe ainsi à la reconstruction de zones détruites du fait de catastrophes naturelles, tout particulièrement de tremblements de terre. Ainsi, le Fonds intervient suite aux tremblements de terre aux Açores et en Italie du Sud en 1980, dans le Kars en



■ **Immeubles endommagés lors d'un tremblement de terre, Erzurum, Turquie, 1983.**



■ **Inondations, Portugal, 1983.**



■ **Reconstruction d'un bâtiment suite à un tremblement de terre, Kalamata, Grèce, 1986.**

Turquie en 1983 ou dans la région de Kalamata en Grèce en 1986. Par ailleurs, il est également actif suite aux inondations survenues en Espagne en 1982 et au Portugal en 1983.

Le Fonds continue également de porter assistance aux réfugiés, en particulier au Portugal. A la suite de l'indépendance de ses anciennes colonies africaines, l'Angola et le Mozambique, en 1975-1976, ce pays accueille en effet environ 800 000 réfugiés en deux ans, soit l'équivalent du dixième de sa population. L'aide apportée par l'Etat portugais – aide sociale d'urgence puis prêts remboursables destinés à financer la réinstallation de ces réfugiés – représente une charge d'environ 700 millions de dollars entre 1975 et 1979, montant auquel le Fonds contribue par des prêts à hauteur de 100 millions de dollars. Comme par le passé, le Fonds inscrit ici son action humanitaire dans un cadre plus large : en participant au financement du retour de ces réfugiés, il contribue à la stabilité sociale et politique de la jeune démocratie.

De même, le Fonds poursuit, pendant cette période, son action dans le domaine du logement social, qu'il s'agisse de la construction d'habitations situées à la périphérie des grandes agglomérations turques, du réaménagement de zones urbaines à habitat insalubre à Malte ou de la réalisation de vastes programmes à finalité sociale au Portugal, en Espagne et en Italie.

Les nouvelles priorités

Le Fonds continue également, durant cette période, d'élargir son champ d'intervention afin de remplir toujours mieux son mandat social. L'ordre de priorité des autres domaines d'action témoigne ainsi des nécessités de l'heure, liées aux difficultés économiques que connaît l'Europe depuis 1974. La résorption du chômage et la formation professionnelle viennent ainsi en tête, suivies par les politiques de développement rural visant à freiner l'émigration et l'exode vers les villes, mais également les politiques urbaines (logements sociaux, infrastructures à caractère social et résorption de zones d'habitat insalubre) ou de développement régional. La Résolution 934 du Conseil d'administration de 1987 met ainsi l'accent sur les lieux d'arrivée et de départ des migrants qui correspondent le plus souvent à des zones urbaines ou rurales très défavorisées et sous-équipées. Il s'agit tout

à la fois d'aider à la réinstallation de migrants ayant décidé de retourner dans leur pays d'origine mais également de soutenir le développement de ces régions à travers l'appui aux politiques de formation et d'éducation ou bien encore d'y améliorer les conditions de vie grâce aux politiques de lutte contre les pollutions urbaines. Ces orientations rejoignent par ailleurs les réflexions issues des conférences ministérielles du Conseil de l'Europe qui se tiennent à Paris et à Rome en 1983.

Le développement de l'emploi

Attaché à répondre aux besoins sociaux suscités par la crise économique que connaît l'Europe depuis le début des années 1970, le Fonds fait ainsi du développement de l'emploi un domaine d'action prioritaire. Cette priorité, affichée en 1979 dans la Résolution 354 du Conseil d'administration, est d'ailleurs l'occasion pour le Fonds de mettre en avant les liens entre action économique et objectifs sociaux qui sont au cœur de sa spécificité : "sa finalité est le développement social. Mais ce développement est dans la plupart des cas recherché par des interventions de nature économique"[30]. L'objectif est, pour l'essentiel, de sauvegarder des emplois ou d'en créer de nouveaux plutôt que "d'accroître la rentabilité des entreprises, cependant nécessaire"[31].

L'accent mis sur le développement de l'emploi conduit le Fonds à demeurer actif dans certains domaines dans lesquels il est présent depuis ses débuts, comme la formation professionnelle, mais également à s'engager dans le financement de petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que d'infrastructures. Ce type de financement est largement utilisé par l'Espagne, l'Italie ou la Turquie en faveur de projets situés dans des régions de moindre développement ou au profit d'activités destinées à relayer des secteurs industriels en difficulté comme la sidérurgie ou la chimie en Italie. En Turquie, le Fonds finance ainsi dès 1974 la construction d'une filature de coton et d'une usine destinée à valoriser les produits de la forêt ainsi que, en 1975, d'une usine de raffinage d'huile de coton. Ce type d'investissement se développe au cours des années 1980 au profit d'une usine de fabrication de moteurs électriques en Turquie, d'un ensemble de projets destinés à financer un groupe de 38 PME en Italie entre 1985 et 1987, ainsi que d'un programme similaire au Portugal en 1982. La valorisation des produits de l'agriculture et de l'élevage fait également l'objet de financements en Espagne ou en Turquie.



Filature de coton, Turquie, 1974.



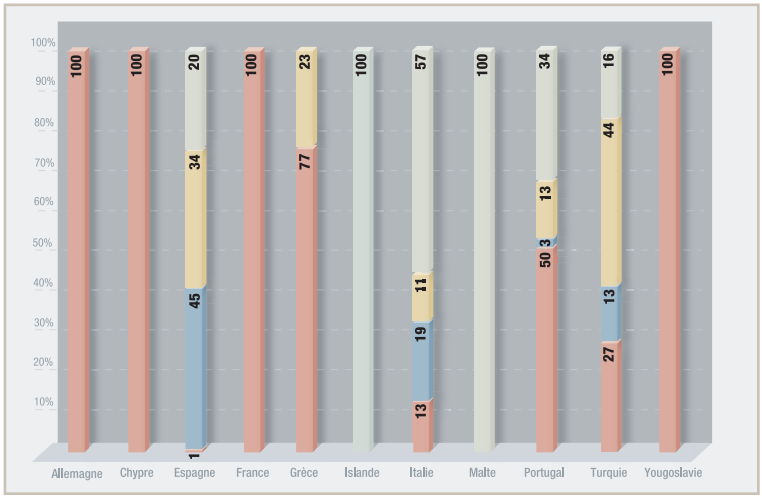
Logements sociaux reconstruits après un tremblement de terre, région du Frioul, Italie, 1979.



Centre de formation professionnelle, Portugal, 1983.

Projets approuvés entre 1979 et 1989 par domaine d'action.

- Logement et zones urbaines
- Infrastructures, Développement régional, Modernisation rurale
- Emploi, Secteurs productifs
- Réfugiés, Catastrophes naturelles, Infrastructures sociales



L'amélioration des infrastructures

Considérant l'amélioration des infrastructures à caractère social comme l'un des préalables au développement, le Fonds fait également du financement de ce type d'équipement l'un des principaux axes de développement de ses activités dans les années 1980. Ainsi, les projets de financement d'infrastructures approuvés pour la période 1981-1991 représentent 91 % des projets relatifs à ce domaine depuis la création du Fonds. Les projets financés durant la décennie 1980 se répartissent en infrastructures agricoles et rurales (irrigation, rationalisation des structures de production par exemple), infrastructures de services (routes, électricité, eau) et infrastructures industrielles (zones industrielles).

Dans ce domaine, les choix sont toutefois assez largement spécifiques à chaque Etat. En Espagne, ce sont les infrastructures agricoles s'inscrivant dans le cadre de vastes programmes d'irrigation qui sont privilégiées. En Grèce, les infrastructures liées à la protection de la forêt et le réseau routier font l'objet des principaux financements, tandis qu'à Chypre ce sont le réseau routier, le traitement des eaux usées et l'irrigation qui sont financés. La Turquie est le pays qui fait le plus appel au Fonds pour la construction d'infrastructures, dans le cadre de vastes programmes gouvernementaux. Si les projets des années 1960-1970 concernent principalement l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales, les financements des années 1980 sont consacrés à l'électrification et à des programmes d'irrigation ou d'assainissement. C'est ainsi que les prêts du Fonds vont à d'importants programmes d'aménagement hydroélectrique dans les vallées du Tigre et de l'Euphrate, au traitement des eaux usées à Istanbul ou Ankara.

Pour l'essentiel, ces programmes sont placés sous la responsabilité de grandes agences gouvernementales telles que la Turkish Electricity Authority ou le Ministère des travaux publics et du logement.

Des différences affirmées

Plus largement, il est à noter que, si les pays de l'Europe du Sud bénéficient, au nom de la réduction des disparités avec le Nord, de l'essentiel des efforts de financement du Fonds durant la décennie 1980, des profils d'emprunt très différents se dégagent d'un pays à l'autre. Ce phénomène s'explique, en particulier, par les différences de niveau de développement entre pays et les spécificités des politiques économiques mises en œuvre à l'échelle nationale. La Turquie et l'Espagne font ainsi largement appel au Fonds pour le financement d'infrastructures à caractère social et l'aide au secteur productif, l'Italie oriente plutôt les prêts qu'elle sollicite vers la construction de logements, tandis que le Portugal et la Grèce emploient ceux-ci au financement d'infrastructures à caractère social, notamment dans le secteur de la formation professionnelle.







■ **Chute du Mur de Berlin, Allemagne, 1989.**

■ **Démantèlement du “rideau de fer”, Hongrie, 1989.**

■ **Le Pont de Mostar reconstruit, Bosnie-Herzégovine, 2004.**

Depuis les années 1990 : une banque de développement au cœur d'une Europe réunifiée

4

Les événements survenus en 1989 à l'Est de l'Europe, que symbolise la chute du Mur de Berlin, renvoient le Fonds à ses débuts. Ils autorisent en effet la réalisation du projet qui est à l'origine du Fonds : la construction d'une vaste Europe démocratique et solidaire, mais induisent également de nouveaux mouvements de réfugiés, en particulier vers l'Allemagne. Le Fonds relève le défi que représente la réunification du continent : il rénove son mode de fonctionnement afin d'accompagner au mieux les pays d'Europe centrale et orientale dans leur transition. L'institution devient ainsi une véritable banque de développement, évolution dont témoigne le changement de dénomination intervenu en 1999, le Fonds de Réétablissement prenant alors le nom de Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB).

Un défi historique

La réunification de l'Europe

"1989 s'inscrira comme l'année du rassemblement de la "famille européenne", celle que Churchill appelait déjà de ses vœux en 1946"[32]. Cependant, "l'espoir de transformer en une réalité l'idéal d'une Europe fraternelle fondée sur les mêmes principes d'humanisme, de démocratie et de liberté [...] requerra du temps, sera laborieux, demandera des sacrifices aux populations et engendrera une certaine instabilité politique"[33]. La nécessité pour le Fonds de participer à la reconstruction de l'Europe de l'Est ne fait ainsi aucun doute. Toutefois, la situation financière des pays concernés, combinée à la lenteur relative de leur adhésion au Fonds, ralentit cet engagement.

La mobilisation de moyens accrus en faveur des pays d'Europe centrale et orientale ne va en effet pas de soi. Dès le début des années 1990, le Fonds s'applique ainsi à déterminer comment prêter à ces pays, qui sont déjà très endettés, sans risquer de mettre en cause son équilibre financier. La situation, il est vrai exceptionnelle, des pays de l'ex-Yougoslavie qui avait bénéficié de prêts à la fin des années 1980, illustre les risques encourus : la dette de ce pays, contractée envers le Fonds entre 1987 et 1991 doit être répartie entre les Etats successeurs par le biais d'une série d'accords, signés à partir de 1996, qui permettent la reprise du service et le paiement des arriérés. Cette réflexion



Réfugiés roms ayant fui la guerre de Yougoslavie, 1999.

apparaît d'autant plus nécessaire que les Etats concernés connaissent des besoins très importants. Des estimations effectuées durant la première moitié des années 1990 pour un groupe de sept pays (Bulgarie, Hongrie, Pologne, ex-RDA, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie) indiquent que les engagements du Fonds pourraient atteindre 500 millions d'écus sur cinq ans.

Il faut ajouter que le processus d'adhésion des pays en transition au Conseil de l'Europe, puis au Fonds, est plus progressif que ce qui avait été prévu à l'origine. Initialement attendues à plus ou moins brève échéance, ces adhésions n'interviennent en effet pour l'essentiel qu'au cours de la seconde moitié des années 1990 : Slovénie et Bulgarie en 1994, Lituanie et Roumanie en 1996, Croatie et "l'ex-République yougoslave de Macédoine" en 1997, Estonie, Hongrie, Lettonie, Moldova, Pologne et République slovaque en 1998, République tchèque et Albanie en 1999, Bosnie-Herzégovine en 2003, Serbie et Monténégro en 2004, puis Serbie en 2006. Par ailleurs, trois autres pays rejoignent la Banque durant cette période : Saint-Marin en 1989, la Finlande en 1991 et l'Irlande en 2004.

De fait, ce n'est qu'avec la mise en place, à partir de décembre 1993, d'une nouvelle équipe de direction conduite par le Gouverneur Raphaël Alomar, que le Fonds s'engage effectivement dans une œuvre de reconstruction à la mesure des défis historiques auxquels il est confronté. L'augmentation des prêts vers l'Europe centrale et orientale est ainsi définie comme une priorité en 1994 et plus encore en 1995 où elle est présentée comme le principe directeur du développement du Fonds. Le Plan d'action à moyen

terme 1997-2001 prévoit dès lors une inflexion des engagements en direction du groupe des pays en transition, inflexion confirmée dans la version révisée de ce Plan en 1999. Le Plan de développement 2005-2009 conforte à nouveau cette priorité puisqu'il prévoit de consacrer 50 % des prêts à un groupe cible* de 19 pays situés pour l'essentiel en Europe centrale et orientale.

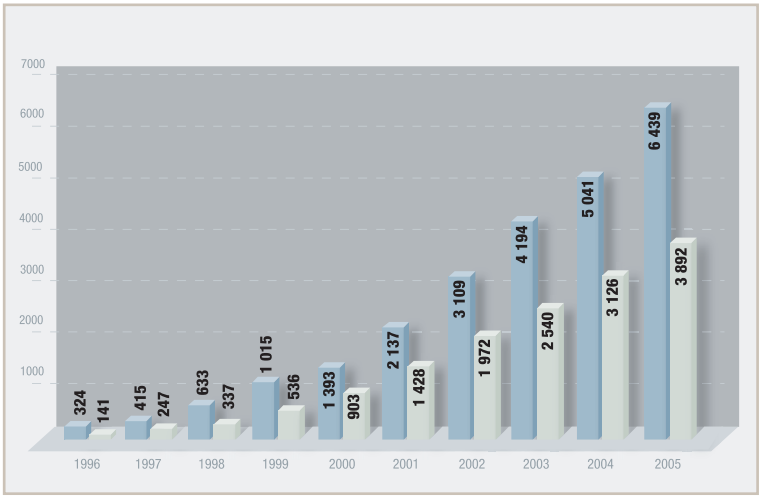
Ce sont d'abord les réfugiés en provenance des pays d'Europe centrale, notamment en Allemagne à partir de 1989, puis les réfugiés de la guerre de Yougoslavie, qui bénéficient de l'aide du Fonds. Renouant avec la mission qui avait motivé sa création en 1956, le Fonds favorise ainsi, dès 1989, l'insertion de quelque 720 000 migrants arrivant en Allemagne par une aide à Kreditanstalt für Wiederaufbau pour la création de logements sociaux. La même année, il participe à la réinsertion, en Turquie, de près de 300 000 réfugiés venant de Bulgarie, en contribuant, là aussi, à la construction de logements sociaux. Il concourt également, en 1990, à l'accueil en Grèce de 100 000 réfugiés d'origine grecque en provenance d'URSS, en octroyant des prêts destinés, notamment, à la construction de villages de transit.

Le volume des décaissements suit dès lors le rythme des adhésions au Fonds : 7 projets sont approuvés ou financés en 1996, mais ce n'est qu'à partir de 1999 que les pays en transition commencent à représenter une part significative de l'activité avec 5,4 % des décaissements de l'année. Depuis, cette part connaît une croissance rapide. Les prêts destinés à l'Europe centrale et orientale atteignent ainsi 15,9 % du total des engagements du Fonds pour la période 2000-2004. Une nouvelle inflexion, conforme au Plan de développement 2005-2009, se produit l'année suivante : 51 % des décaissements et 56 % du montant des projets approuvés sont dirigés vers les pays du groupe cible en 2005. Au total, fin 2005, le volume cumulé des projets approuvés à destination des pays du groupe cible s'élève à 6,4 milliards d'euros, dont plus de la moitié a d'ores et déjà été décaissée.

Le redéploiement de l'activité

La nouvelle priorité accordée à l'Europe centrale et orientale en transition ne se traduit pas pour autant par un désengagement des autres grandes zones géographiques du continent. Si les nouvelles données politiques du début des années 1990 représentent

* Composition du groupe cible : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Hongrie, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Lettonie, Lituanie, Malte, Moldova, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovénie et Turquie.



Progression de l'activité en faveur des pays du groupe cible entre 1996 et 2005.

En montants cumulés et millions d'euros

Approbations

Décaissements

un défi pour le Fonds, qui veut accompagner le mouvement de réunification de l'Europe en soutenant les nouvelles démocraties de l'Est du continent, il ne peut être question de délaisser les axes qui ont été les siens jusqu'alors. Aussi, au rééquilibrage Nord/Sud, priorité des années 1980, "s'ajoute maintenant, à l'Est, "une nouvelle frontière" de développement social et économique"[34]. L'action du Fonds devra donc "s'exercer simultanément dans deux directions"[35].

De fait, les financements du Fonds demeurent, jusqu'en 1993, dirigés en majorité vers le Sud de l'Europe, quelques pays concentrant même l'essentiel de ceux-ci. Ainsi, la Turquie, l'Italie, la Grèce et Chypre représentent-ils 92 % du total des financements en 1991. Engagé à partir de 1995, le rééquilibrage de la répartition des prêts s'effectue d'abord en faveur des pays d'Europe occidentale. Le paradoxe de cette réorientation n'est toutefois qu'apparent : à la volonté de redéploiement vers l'Est s'ajoute en effet celle "d'une diversification géographique plus large des prêts et des opérations"[36]. Cette inflexion en faveur des pays d'Europe de l'Ouest bénéficie tout d'abord à l'Allemagne, qui se voit octroyer à partir de 1995 des financements en faveur de ses nouveaux Länder. Ainsi, le Fonds parvient simultanément à accroître sa présence en Europe occidentale tout en contribuant à la reconstruction de l'Europe de l'Est. La diversification des opérations se poursuit en 1996 par des opérations en Belgique et en Finlande, tandis que l'Allemagne et la France, pays qui avaient jusqu'alors fait très peu appel au Fonds, absorbent plus de la moitié des prêts approuvés en 1997. Depuis, l'évolution de la répartition géographique des prêts confirme la volonté du Fonds de trouver désormais un équilibre entre le soutien traditionnellement apporté au Sud de l'Europe, une



Travaux d'irrigation menés en collaboration avec l'Institut de Réforme et de Développement Agraire (IRYDA), Espagne, 1992.

volonté de présence au Nord-Ouest du continent et la nouvelle priorité accordée à l'Europe centrale et orientale.

Une institution financière à part entière

Une nouvelle dénomination sociale

Il ne fait aucun doute depuis fort longtemps que la dénomination d'origine de l'institution, Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe, ne correspond plus à la réalité de ses missions et de sa gestion. En effet, le champ d'intervention du Fonds ne se limite plus depuis longtemps aux seuls domaines de l'aide aux réfugiés et de la résorption des excédents démographiques. De même, le mode de fonctionnement du Fonds s'apparente désormais pleinement à celui d'une institution financière internationale. Ainsi, l'organisation du Fonds est, depuis la réforme de son Statut entrée en vigueur en 1997, encore mieux adaptée à son mandat. En particulier, l'institution est désormais dotée d'un Comité exécutif, composé de membres du Conseil d'administration, qui a pour mission d'assurer un suivi encore plus étroit de son activité. De même, le cadre juridique applicable au Personnel du Fonds est, suite à une révision adoptée en 1996, conforme aux spécificités d'un établissement financier. Un changement de dénomination se justifie alors pleinement.

Allant dans le sens d'une plus grande lisibilité, le nom de Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe s'impose déjà dans les usages depuis la fin des années 1980. Une nouvelle dénomination, celle de Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB), entre finalement en vigueur le 1er novembre 1999. La Banque affirme ainsi son identité par rapport à des institutions de nature différente, comme les Fonds structurels dépendant de l'Union européenne dont les principes de fonctionnement sont dissemblables, mais également par rapport aux autres banques de développement vis-à-vis desquelles elle proclame son ancrage européen et la spécificité de sa mission sociale.

Un dispositif prudentiel renforcé

Lorsque le capital du Fonds est augmenté une nouvelle fois en octobre 1990, il s'agit clairement de faire face aux besoins liés au nouveau contexte à l'Est : "à une situation exceptionnelle, il faut répondre de manière exceptionnelle"[37], affirme-t-on au début de l'année 1990 au moment de décider un nouvel accroissement des fonds propres. Le dispositif adopté prévoit l'incorporation de 49 millions d'euros de réserves et une augmentation de 1 milliard d'euros à titre de garantie. Au total, les fonds propres, en y incorporant les emprunts subordonnés, atteignent ainsi près de 2 milliards d'euros au début de l'année 1992.

Une nouvelle augmentation de capital est décidée en novembre 1999, combinant garantie des Etats et incorporation de réserves à hauteur de 200 millions d'euros, qui permet de porter les fonds propres de 2,5 à 4 milliards d'euros à fin 2001. Depuis, ceux-ci continuent d'augmenter pour atteindre, à la fin de l'année 2005, 4,6 milliards d'euros. Cet accroissement régulier des fonds propres permet une augmentation de l'encours de prêts, qui passe de 5,4 milliards d'euros en 1989 à 11,5 milliards en 2005, soit le niveau le plus élevé depuis la création de la CEB.

Motivée avant tout par l'émergence de nouveaux besoins, l'augmentation des fonds propres est également rendue nécessaire par la montée en puissance de nouvelles règles prudentielles. La libéralisation des marchés financiers au cours des années 1980,

combinée à leur volatilité croissante, conduit en effet les banques centrales, réunies autour de la Banque des Règlements Internationaux, à élaborer un corpus de règles destinées à garantir au mieux la solvabilité des établissements financiers. Le Comité Cooke, du nom du Directeur de la Banque d'Angleterre qui anime le groupe d'experts des banques centrales chargé d'établir ces règles, définit ainsi, entre 1979 et 1988, un ensemble de ratios prudentiels. L'augmentation de capital décidée par le Fonds en 1988, combinée à l'émission de deux emprunts subordonnés, représente une première réponse à ces nouvelles normes prudentielles. Le Fonds opte en outre pour une application renforcée de ces normes de manière à obtenir des marchés financiers les conditions les plus favorables pour ses emprunts. En effet, alors que les règles du Comité Cooke prévoient que le rapport des fonds propres aux risques doit être de 8 % minimum, la moitié des fonds propres étant constituée du capital et des réserves, le solde par des éléments complémentaires comme les emprunts subordonnés, le Fonds instaure une pratique plus rigoureuse ne prenant pas en compte ces derniers dans les ratios de gestion qu'il s'impose.

Cette politique prudentielle rigoureuse est également liée au rôle croissant des agences de rating dont les notations déterminent les conditions d'accès des entreprises et des banques aux marchés financiers. En 1988, les notations attribuées aux emprunts à long terme du Fonds par Moody's et Standard & Poor's sont respectivement AA1 et AA+. Depuis, sous la conduite d'un management renouvelé fin 1993, la Banque s'attache à satisfaire toujours mieux aux normes prudentielles les plus rigoureuses et aux meilleures pratiques. Ainsi, elle se dote en 1997 d'un Service de gestion des risques financiers afin de suivre étroitement ses risques en matière de liquidité, de taux et de devises. Lors de l'augmentation de capital décidée à l'automne 1999, la Banque décide en outre de s'imposer des règles prudentielles encore plus strictes. Le ratio de gearing est, de fait, progressivement ramené d'un plafond de 6 à 2,5, niveau qu'il atteint à fin 2004. Le ratio d'endettement, plafonné à 4, est, quant à lui, porté à 2,9 à fin 2001. Le durcissement des ratios prudentiels, combiné à la diversification des risques liée au rééquilibrage géographique du portefeuille de prêts, permet à la Banque d'atteindre un objectif auquel elle œuvre de longue date : se voir décerner la notation AAA par les agences Moody's, Standard & Poor's et Fitch Ratings, ce qui est le cas depuis 2000.



Quelques "tombstones" des émissions bancaires.

Les objectifs fixés par le Plan de développement 2005-2009 visent à conforter les acquis de cette politique. Dans l'hypothèse où il ne sera pas de nouveau fait appel aux actionnaires, l'encours de prêt évoluera en fonction de l'augmentation effective des fonds propres, c'est-à-dire des mises en réserve de bénéfices, soit un encours potentiel de 11 milliards d'euros en 2004 et de 13 en 2009. En outre, la politique prudentielle de la Banque est amendée en 2004, conformément aux nouvelles recommandations du Comité de Bâle (Bâle II). Elle passe en effet d'une logique d'encadrement des volumes d'activité (principe du ratio de gearing) à une logique d'encadrement des risques. Le nouveau dispositif prudentiel s'articule ainsi autour de trois objectifs complémentaires : limiter le risque de défaut aux seuls fonds propres disponibles, limiter l'encours des contreparties les plus risquées ("below investment grade") au sein du portefeuille de prêts et renforcer le ratio de liquidité afin que la Banque soit toujours en mesure de satisfaire à ses engagements.

Une politique d'emprunt diversifiée

Le développement de l'activité de l'institution la conduit à faire régulièrement appel aux marchés financiers internationaux, en particulier pour des financements en écus. Dès les années 1980, le Fonds suit en effet avec intérêt la progressive montée en puissance de la future monnaie européenne. Le Fonds fait ainsi appel à ce marché pour la première fois en 1982, c'est-à-dire au tout début du développement de son usage commercial. Les opérations en écus se développent au cours des années suivantes,

puisqu'elles représentent 2 % du volume des emprunts du Fonds en 1984, 15 % en 1985 et 20 % en 1986. Ces opérations offrent en effet à ce dernier un support limitant les écarts de taux d'intérêt et de taux de change régnant sur le marché international. Le processus d'union monétaire puis la mise en place de l'euro au cours des années 1990 permettent de surcroît l'ouverture de marchés financiers jusqu'alors fermés aux émissions du Fonds. Ainsi, l'introduction de la monnaie unique favorise la constitution d'un vaste espace de stabilité financière pan-européen auquel le Fonds aspirait depuis les années 1980.

Lors du passage à l'euro en janvier 1999, le Fonds lance immédiatement un emprunt de 500 millions d'euros, première émission d'importance d'une banque multilatérale dans cette devise. Dans le même temps, l'institution mène une politique de financement guidée par la recherche des meilleures opportunités et une volonté de diversification. C'est ainsi que des besoins croissants au début des années 1980 et le coût très élevé du marché du dollar du fait de la politique de taux élevés pratiquée par les Etats-Unis entre 1980 et 1985 incitent le Fonds à faire appel pour la première fois, en janvier 1981, au marché japonais qui amorce son ouverture internationale. Il y fait appel régulièrement au cours des années suivantes. Par la suite, le relèvement des taux sur le marché du dollar conduit la Banque à s'adresser de nouveau à celui-ci. Outre les marchés des principales devises, la Banque diversifie largement depuis plusieurs années ses monnaies d'emprunt : on peut ainsi citer une première émission en couronnes tchèques en 1997, en zlotys polonais et en drachmes grecques en 1998.

Une vocation sociale approfondie

Une logique d'intervention renouvelée

Au tout début des années 1990, l'institution connaît une crise de croissance et de gestion. D'une part, le volume d'activité enregistre, entre 1991 et 1993, une forte baisse : le montant des prêts décaissés passe en effet de 987 à 508 millions d'écus, les projets approuvés de 1 183 à 850 millions d'écus. D'autre part, les procédures de suivi des projets s'avèrent insuffisantes, comme en témoigne une revue d'un échantillon



Deuxième Sommet du Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 1997.

des projets réalisés entre 1985 et 1993, entraînant ainsi de nombreux dysfonctionnements : faible conformité des programmes financés aux objectifs statutaires, dépassements de délais et surcoûts ainsi que décalages entre le rythme des décaissements et des dépenses. Afin de remédier à cette situation, un important effort de restructuration, marqué par l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction, est alors engagé.

L'une des principales mesures prises est le recentrage de l'action du Fonds, décidé dès 1994 par cette nouvelle équipe de direction, au profit d'un nombre plus réduit de secteurs. Il s'agit des deux domaines prioritaires du Fonds que sont l'aide aux réfugiés et aux migrants ainsi que l'assistance aux personnes touchées par des catastrophes naturelles ou écologiques, auxquels s'ajoutent la résorption du chômage, l'amélioration de l'offre en logement social et la réalisation d'infrastructures sociales. En 1997, à la suite du deuxième Sommet du Conseil de l'Europe, tenu à Strasbourg, deux axes prioritaires sont affirmés : redéploiement vers l'Europe centrale et orientale, création d'emplois et cohésion sociale en Europe. Ce recentrage de la mission du Fonds est complété par l'introduction de nouveaux critères de sélection des projets et de la mise en place de procédures plus rigoureuses de suivi des prêts. En outre, le Fonds procède à une rationalisation de son organisation interne, que traduit la création d'une Direction Générale des Prêts, regroupant l'ensemble de ses fonctions prêts et projets.

L'application progressive de cet important effort de restructuration conduit, dans un premier temps, à une nouvelle diminution de l'activité : en 1994, le montant des prêts décaissés s'élève à 245 millions d'écus, tandis que le stock de projets en instance est



Logements pour les anciens déportés de retour d'ex-URSS financés à l'aide du Compte Fiduciaire Sélectif, Lituanie, 1997.

révisé à la baisse en fonction des nouvelles priorités. Toutefois, cette stratégie débouche à partir de 1995 sur une relance de l'activité, à la fois recentrée en termes de missions et diversifiée sur le plan géographique. Depuis, la Banque poursuit un développement graduel de son activité, dans le respect de son mandat social. En 2005, le montant des projets approuvés s'élève ainsi à 2,5 milliards d'euros répartis entre 20 pays d'opération, dont 14 du groupe cible. Durant cette même année, le volume de décaissements atteint 1,6 milliard d'euros, dont la moitié en faveur des pays du groupe cible.

La Banque offre à ses emprunteurs des taux d'intérêt très avantageux, grâce aux excellentes conditions d'emprunt dont elle jouit sur les marchés financiers et la faible marge d'intermédiation qu'elle prélève. Parallèlement, la CEB élargit, depuis le milieu des années 1990, son offre de prêts afin de répondre toujours mieux aux besoins de ses emprunteurs. Constituée jusque là pour l'essentiel de prêts à taux fixe à dix ans avec un différé de cinq ans, cette offre comprend désormais des prêts à échéances plus diverses, assorties de différés d'amortissement modulables. Ainsi, la possibilité offerte aux emprunteurs de souscrire des prêts à très longue échéance facilite la mise en œuvre d'investissements sociaux dont la rentabilité s'inscrit dans le long terme. Outre ces conditions de prêt favorables, la Banque octroie des bonifications d'intérêts, par l'intermédiaire du Compte Fiduciaire Sélectif. Créé en 1995, le Compte Fiduciaire Sélectif est alimenté par des prélèvements sur les bénéfices annuels de la Banque. Ces bonifications d'intérêts sont réservées aux projets relevant des objectifs hautement prioritaires de la CEB. Elles constituent ainsi un véritable dividende social dont les pays en transition sont les seuls bénéficiaires. Le Compte Fiduciaire Sélectif est également

utilisé, à titre exceptionnel, pour des dons, tel que celui accordé en Bosnie-Herzégovine en 2002 en faveur de la reconstruction du pont de Mostar, inscrit au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO.

Par ailleurs, la Banque accroît toujours plus son rôle d'assistance et de suivi tout au long du cycle de vie des projets, en vue d'optimiser leur impact social. En amont des projets, la Banque recourt ainsi de manière croissante, d'une part aux stratégies pays, préparées en étroite coordination avec les autorités concernées afin d'établir une planification à moyen et long terme de l'activité et, d'autre part, aux politiques sectorielles qui structurent l'activité de l'institution au service du développement social durable. Depuis la phase d'instruction jusqu'à la phase d'achèvement des projets, la CEB procède à un renforcement continu du support institutionnel, en particulier durant les stades d'identification et d'instruction des projets, mais également tout au long du décaissement des prêts. En aval des projets, la Banque dispose, depuis 2002, d'une fonction d'évaluation ex post, qui permet de mesurer l'impact social à moyen terme des projets, afin d'améliorer la qualité de ses interventions en cours et à venir.

Enfin, la CEB mène depuis le milieu des années 1990 une politique de coopération avec de nombreuses institutions internationales, au premier rang desquelles la Commission européenne, les agences spécialisées des Nations Unies et les autres institutions financières internationales. Cette politique de partenariat lui permet en effet d'élargir sa capacité d'intervention, de valoriser son expertise et d'affirmer sa spécificité en tant que banque du développement social en Europe.

Trois lignes d'action sectorielle

Par ailleurs, la Banque articule, depuis 2003, ses différents domaines d'intervention en faveur du développement social autour de trois lignes d'action sectorielle, à savoir : le renforcement de l'intégration sociale, une gestion responsable de l'environnement et le développement du capital humain. Cette démarche répond à une double exigence : d'une part, assurer une meilleure lisibilité de l'activité de la Banque au moyen d'un regroupement homogène de ses actuels domaines d'éligibilité, d'autre part affirmer la mission de l'institution au service du développement social durable.



Logements en faveur de réfugiés, Croatie, 2005.

Le renforcement de l'intégration sociale

Contribuer au renforcement de l'intégration sociale et à la lutte contre les exclusions consiste à agir en faveur des réfugiés, migrants et personnes déplacées, de l'augmentation de l'offre de logements sociaux, de l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain et rural, ainsi que de la création ou du maintien d'emplois.

Les initiatives que prend la Banque afin de renforcer l'intégration sociale au sein de ses pays membres sont donc multiples. S'agissant de l'action en faveur des réfugiés, la Banque finance ainsi, en 2003 en Croatie, une opération portant sur la reconstruction de quelque 4 000 logements. En matière de logement social, la CEB approuve notamment, en 2002, un prêt en faveur des collectivités locales danoises permettant de financer, dans tout le pays, la construction et la rénovation de logements publics destinés aux personnes âgées. Concernant l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain et rural, la Banque finance en particulier, en 2000, l'extension de lignes du métro de Madrid, en Espagne, afin de faciliter le déplacement vers les bassins d'emplois, les structures universitaires et les centres hospitaliers de résidents de quartiers défavorisés. En matière d'emploi, la CEB soutient par exemple, en 2003, un programme visant, en particulier, à créer des emplois dans les PME en Silésie, région de Pologne ayant connu durant les années 1990 une augmentation considérable du chômage de longue durée suite à la restructuration de son industrie lourde.

Cette ligne d'action sectorielle est, sur la période 2001-2005, la plus importante de la Banque, avec un montant cumulé de 4,8 milliards d'euros en termes de projets



Prévention des crues de la rivière Tisza dans le cadre du Plan Vásárhelyi, Hongrie, 2005.

approuvés, soit près de 50 % de l'ensemble des projets approuvés depuis 2001. Au cours de la même période, les prêts décaissés en faveur du renforcement de l'intégration sociale représentent un montant cumulé de près de 4 milliards d'euros, soit 50 % du total des décaissements réalisés depuis 2001.

Une gestion responsable de l'environnement

Prendre part à une gestion responsable de l'environnement signifie, sur le plan opérationnel, œuvrer en faveur des régions frappées par des catastrophes naturelles ou écologiques, de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures d'adduction d'eau et de traitement de déchets, de la production d'énergies propres et renouvelables ainsi que de la protection et de la réhabilitation du patrimoine historique. Parallèlement à ces actions spécifiques, la Banque considère de manière systématique les aspects environnementaux dans l'ensemble des projets qu'elle instruit.

Les interventions de la Banque en la matière présentent, là aussi, une large diversité tant sectorielle que géographique. Suite aux inondations survenues en 1998 en Hongrie, la Banque approuve ainsi dès 1999, puis à nouveau en 2004, le financement d'infrastructures visant à améliorer la prévention des crues. S'agissant de l'amélioration des infrastructures d'adduction d'eau, la Banque finance en particulier, en 1999, la construction de réseaux d'égouts, de drainage et d'irrigation, ainsi que d'une station d'épuration, dans la région de Paphos, à Chypre. Concernant la production d'énergies propres, la CEB soutient notamment, en 2005, un programme d'investissements destiné à promouvoir les économies d'énergies et la réduction des émissions nocives dans les



Formation d'apprentis au sein de PME, Land de Bavière, Allemagne, 1998.

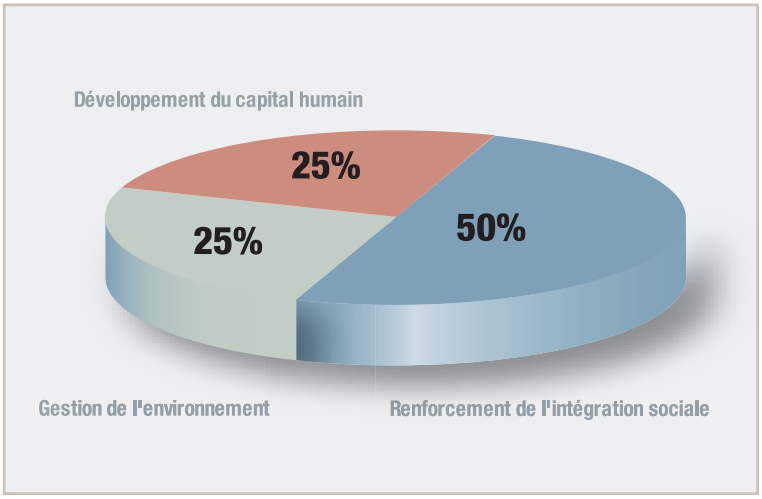
nouveaux Länder d'Allemagne. Enfin, en matière de réhabilitation du patrimoine, la Banque finance, par exemple, à Bucarest, en 2003, la restauration de l'Athénée, première salle de concert de Roumanie et un des symboles de la vie culturelle de ce pays.

Les prêts approuvés en faveur de la gestion de l'environnement représentent, sur la période 2001-2005, un montant cumulé de près de 3 milliards d'euros. Au cours de la même période, le montant cumulé des projets décaissés en faveur de cette ligne d'action s'élève à près de 2 milliards d'euros, soit 25 % du total des décaissements.

Le développement du capital humain

Soutenir le développement du capital humain se traduit par des actions dans les domaines clés que sont l'éducation et la santé. La CEB finance ainsi la construction ou la modernisation d'infrastructures et la fourniture d'équipements pédagogiques, à tous les niveaux du système éducatif, qu'il s'agisse d'écoles primaires, d'établissements secondaires ou d'universités. Par ailleurs, la Banque contribue également à la construction, la rénovation et la modernisation d'infrastructures médicales telles que des centres de soins de proximité, des hôpitaux, des centres hospitaliers universitaires, ainsi que des centres spécialisés dans l'accueil des personnes âgées ou handicapées.

A titre d'exemple, le Fonds participe, en 1998, dans le Land de Bavière, en Allemagne, à un programme de formation de jeunes sans qualification dans le cadre de stages au sein de PME, qui permet de créer plus de 10 000 postes d'apprentissage. La CEB contribue également, en 1997, 1999 et 2004, à plusieurs projets destinés à améliorer les conditions de vie d'enfants abandonnés ou maltraités en Roumanie et en Lituanie,



Prêts décaissés entre 2001 et 2005. Répartition par ligne d'action sectorielle.

- Education et formation professionnelle, Santé
- Catastrophes naturelles ou écologiques, Protection de l'environnement, Patrimoine historique
- Réfugiés et migrants, Logement social, Création d'emplois, Modernisation urbaine et rurale

notamment par la création ou la remise en état de structures d'accueil. Enfin, la Banque finance, en 2003, des investissements dans des infrastructures sanitaires (services de soins de santé et infrastructures hospitalières) et sociales (centres de long séjour, centres pour personnes âgées, centres de soins palliatifs...) en Catalogne.

Au total, cette ligne d'action sectorielle représente, sur la période 2001-2005, un montant cumulé de plus de 2 milliards d'euros en termes de projets approuvés. Parallèlement, depuis 2001, le montant cumulé des projets décaissés en faveur du développement du capital humain s'élève à 2 milliards d'euros, soit 25 % du total des décaissements réalisés au cours des 5 dernières années.

A l'avenir, la CEB continuera d'approfondir son mandat social, tel qu'il s'articule autour de ces trois lignes d'action sectorielle et tel qu'il est conforté par les avis de recevabilité émis sur chaque projet par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. En particulier, la Banque intégrera, conformément aux conclusions du Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu en Pologne à Varsovie, en 2005, de nouvelles missions comme la formation de magistrats ou le financement d'infrastructures de services administratifs et judiciaires. En revanche, elle devrait conserver inchangées les modalités d'intervention qui sont les siennes depuis sa création. En précisant que tout élargissement de son mandat devait s'accomplir "par ses moyens d'intervention propres"[38], les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont en effet explicitement invité la Banque à considérer comme intangibles ses modalités d'intervention, qu'il s'agisse de la nature strictement bancaire des opérations ou de leurs destinataires. Ceci conforte naturellement l'institution dans la recherche du juste équilibre entre solidité financière et vocation sociale.

Conclusion

Au total, la Banque de Développement du Conseil de l'Europe n'a cessé, depuis sa création en 1956, d'approfondir son mandat social. Afin de répondre toujours mieux aux attentes de ses Etats membres, la CEB a, en particulier, graduellement élargi son champ d'intervention tant géographique que sectoriel. L'augmentation du nombre des Etats membres, passé de 8 en 1956 à 38 à fin 2005, s'est en effet accompagnée d'un redéploiement géographique des activités. Jusqu'à la chute du Mur de Berlin, la Banque est ainsi particulièrement active dans les pays du Sud du continent. A présent, elle s'attache à consacrer une part prépondérante de ses interventions aux Etats d'Europe centrale et orientale. Parallèlement, la diversité croissante, au cours de ces cinquante dernières années, des besoins de ses Etats membres en matière sociale a conduit la Banque à étendre son domaine d'intervention. Ainsi, si l'assistance aux réfugiés, aux migrants et aux victimes de catastrophes naturelles et écologiques demeure statutairement prioritaire, la CEB a désormais pour mandat de contribuer, plus largement, au renforcement de la cohésion sociale en Europe.

> “Instrument humanitaire dédié à l'assistance aux réfugiés à ses origines, la CEB est ainsi devenue une véritable banque de développement, au service de la cohésion sociale en Europe.”

L'approfondissement de la contribution sociale de la CEB est allé de pair avec une amélioration continue de son assise financière et de ses modalités de fonctionnement. Grâce à une gestion rigoureuse, ainsi qu'aux dotations de ses Etats membres, la Banque a ainsi substantiellement étoffé son capital. Dotée à l'origine d'un capital équivalent à 5,7 millions d'euros, la banque dispose à présent de fonds propres s'élevant à 4,6 milliards d'euros. Parallèlement, la CEB a renforcé toujours davantage sa politique prudentielle afin de satisfaire aux exigences les plus strictes en la matière. En particulier, celle-ci a introduit en 2004 un nouveau dispositif prudentiel inspiré des recommandations du Comité de Bâle, notamment en matière d'adéquation des



fonds propres. Grâce à cette consolidation continue de ses moyens d'intervention, la Banque a pu verser depuis sa création 23 milliards d'euros de prêts tout en conservant une excellente solidité financière, dont atteste la notation AAA qui lui est décernée par les agences Moody's, Standard & Poor's et Fitch Ratings depuis 2000.

Si la CEB a, durant ce demi-siècle d'activité, approfondi sa vocation sociale et renforcé ses moyens d'intervention, elle a, en revanche, conservé inchangés deux principes de fonctionnement. D'une part, la Banque ne fait pas appel à des contributions annuelles de ses Etats membres. En effet, l'activité de l'institution est fondée sur le capital versé, les réserves et les capitaux levés sur les marchés financiers. D'autre part, l'institution s'applique à conserver une structure de taille modeste au regard de ses volumes d'activité. Elle est ainsi en mesure de minimiser sa marge d'intermédiation et de répondre promptement aux besoins de ses Etats membres, en particulier lors de situations d'urgence.

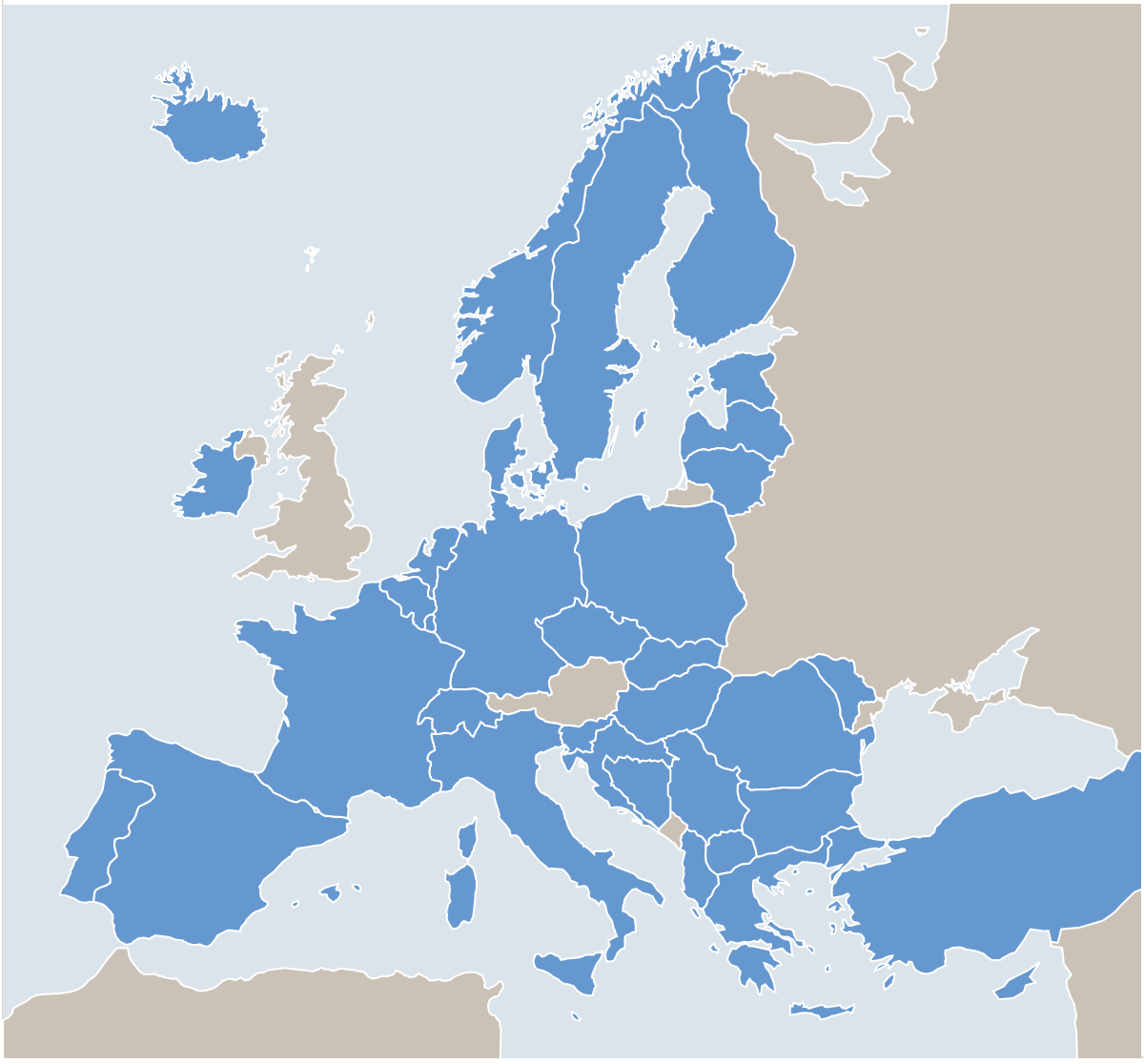
Instrument humanitaire dédié à l'assistance aux réfugiés à ses origines, la CEB est ainsi devenue une véritable banque de développement, au service de la cohésion sociale en Europe. Forte de cette transformation, la Banque continuera à l'avenir d'approfondir sa vocation, en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe et dans le respect de ses valeurs fondatrices.

Sources documentaires

1. Rapport annuel 1983, p. 12
2. Conseil de l'Europe, Forum, n° 3, 1981, p. 2
3. Ibidem
4. Les annales de l'Europe, "Y a-t-il des hommes en trop ?", n°8, 1964, p. 9
5. Rapport annuel 1957, p. 13
6. Rapport annuel 1966, p. 10
7. Rapport annuel 1967, p. 11
8. Rapport annuel 1968, p. 10
9. Rapport annuel 1957, p. 45
10. Ibidem, p. 45
11. Ibidem, p. 45
12. Rapport annuel 1959, p. 23
13. Rapport annuel 1977, p. 10
14. Ibidem, p. 10
15. Ibidem, p. 10
16. Rapport annuel 1987, p. 16
17. Ibidem, p. 16
18. Rapport annuel 1988, p. 23
19. Ibidem, p. 24
20. Ibidem, p. 24
21. Note au Comité de Direction et au Conseil d'administration, 373-594,1986, p. 3
22. Ibidem, p. 3
23. Ibidem, p. 3
24. Rapport annuel 1988, p. 24
25. Ibidem, p. 24
26. Rapport annuel 1985, p.14
27. Note au Conseil d'administration, 462,1978, p. 2
28. Rapport annuel 1988, p. 22
29. Ibidem, p. 22
30. Rapport annuel 1979, p. 18
31. Note au Conseil de direction et au Conseil d'administration, 413-644, 1988, p5
32. Rapport annuel 1989, p. 7
33. Ibidem, p. 7
34. Ibidem, p. 22
35. Ibidem, p. 25
36. Rapport annuel 1994, p. 8
37. Rapport annuel 1989, p. 25
38. Plan d'action du Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, 2005

Annexes

Etats membres de la Banque
par année d'adhésion



Belgique	**1956**	*Membre fondateur*
France	**1956**	*Membre fondateur*
Allemagne	**1956**	*Membre fondateur*
Italie	**1956**	*Membre fondateur*
Grèce	**1956**	*Membre fondateur*
Turquie	**1956**	*Membre fondateur*
Islande	**1956**	*Membre fondateur*
Luxembourg	**1956**	*Membre fondateur*

Chypre	**1962**
Saint-Siège	**1973**
Malte	**1973**
Suisse	**1974**
Liechtenstein	**1976**
Portugal	**1976**
Suède	**1977**
Pays-Bas	**1978**
Norvège	**1978**
Espagne	**1978**
Danemark	**1978**
Saint-Marin	**1989**
Finlande	**1991**
Slovénie	**1994**
Bulgarie	**1994**
Lituanie	**1996**
Roumanie	**1996**
Croatie	**1997**
“l’ex-République yougoslave de Macédoine”	**1997**
Hongrie	**1998**
Estonie	**1998**
Moldova	**1998**
Pologne	**1998**
Lettonie	**1998**
République slovaque	**1998**
République tchèque	**1999**
Albanie	**1999**
Bosnie-Herzégovine	**2003**
Serbie et Monténégro	**2004**
Irlande	**2004**
Serbie	**2006**

Cycle d'un projet

5 Achèvement

Présentation d'un rapport donnant une description complète des travaux réalisés et des objectifs atteints dans le cadre du projet.

4 Suivi et décaissements

Evaluation de la bonne exécution du projet et de l'utilisation des fonds décaissés.

3 Approbation par le Conseil d'administration

Examen, puis approbation du projet par le Conseil d'administration.

6 Evaluation Ex Post

Evaluation de l'impact et de la durabilité du projet afin d'en apprécier la performance et la qualité.

1 Identification

Elaboration d'un dossier recueillant tous les éléments nécessaires à la définition des objectifs du projet et des moyens nécessaires pour les atteindre.

2 Instruction

Evaluation du projet, de ses objectifs sociaux et de sa faisabilité financière, en vue de la présentation au Conseil d'administration.

Présidents du Conseil de direction

Pierre Schneiter	1956-1979
Eugène Claudius-Petit	1979-1989
Jacques Piette	1990
Paule Dufour	1990-1993
Romeo dalla Chiesa	1993-1995
Giorgio Ratti	1996-1999
Kari Nars	1999-2002
Orhan Güvenen	2002-2005
Lars Kolte	depuis 2005

Gouverneurs

René Plas	1956-1968
Charles-Henri Bonfils	1968-1978
Roger Vanden Branden	1979-1993
Raphaël Alomar	depuis 1993

Présidents du Conseil d'administration

Werner Middelman	1956-1961
Wilhem von Aulock	1962-1971
Wolfgang Rutschke	1972-1974
Siegfried Fröhlich	1975-1993
Kari Nars	1994-1999
Heinrich Harries	1999-2005
Rainer Steckhan	depuis 2005

CEB
Banque de Développement
du Conseil de l'Europe
55, avenue Kléber
75116 Paris - France
Téléphone : +33 (0)1 47 55 55 00
Fax : +33 (0)1 47 55 03 38

Conception et réalisation :
des pixels et des hommes

Photos :
couverture : Pascal Cadiou
pages intérieures : Hachette photos,
Sipa Press, Rue des Archives, Pascal Cadiou,
Conseil de l'Europe, CEB.

Impression :
Blanchard Printing

Imprimé en France - Octobre 2006
ISBN 92-990037-2-6



55, avenue Kléber
75116 Paris - France

www.coebank.org

CEB
50ème anniversaire