



**EN 2004/2005, DEUX PRIORITES A L'OCCASION
DES 60 ANS DES INSTITUTIONS DE BRETTON
WOODS : FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT ET
EXAMEN DU MANDAT DE CES INSTITUTIONS**

RAPPORT PRESENTE AU PARLEMENT SUR LES ACTIVITES DU FONDS MONETAIRE
INTERNATIONAL ET DE LA BANQUE MONDIALE

JUILLET 2004/JUIN 2005



RAPPORT PRESENTE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 44 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1998

PREFACE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

J'ai le plaisir, au nom du Gouvernement, de transmettre le septième rapport au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, couvrant la période de juillet 2004 à juin 2005. Ce rapport expose comme les précédents l'avancée des travaux dans les institutions financières durant l'année écoulée et les positions défendues par la France, dans une perspective d'information du Parlement et de transparence à l'égard de la société civile.

La période considérée a été marquée par la confirmation d'un retour de la croissance à l'échelle mondiale. Les deux institutions internationales que sont le FMI et la Banque mondiale sont de ce fait entrées dans un contexte plus favorable au bilan de leur action en faveur du développement ces 5 dernières années, à l'amélioration de leurs instruments financiers au service de leurs membres et à l'initiative d'un travail de réforme interne à l'occasion des 60 ans de leur création à Bretton Woods.

Bilan et perspectives 5 ans après le lancement des Objectifs de développement du millénaire. La Banque mondiale a depuis quelques années une stratégie stable. Elle participe activement à la réalisation des objectifs du millénaire en promouvant d'une part la croissance des pays pauvres et d'autre part leur développement social. L'examen au tiers du parcours des ODM lors du Sommet des Nations Unies de septembre illustre la nécessité d'une mobilisation des bailleurs sur les défis du développement et nous en donne une occasion privilégiée. A son niveau, la Banque mondiale a d'ores et déjà reçu une marque de confiance des donateurs. L'AID, son principal instrument financier pour les pays les plus pauvres, a obtenu 15 milliards € des donateurs en février 2005, un record. La France a pleinement participé à ces débats, sur le plan des idées comme des financements apportés aux banques de développement, au premier rang desquelles l'AID.

Le rôle et le mandat du FMI ont une nouvelle fois cristallisé des positions divergentes entre les membres de la communauté internationale. En effet, s'il existe un large consensus sur la nécessité de renforcer encore la surveillance, en particulier sur les questions de change, certains de nos partenaires considèrent que l'institution ne contribue pas suffisamment à l'examen exigé par son mandat. Par ailleurs, le rôle du FMI dans les pays en développement et dans la gestion des crises financières ne fait pas consensus. La France figure en effet parmi ceux qui souhaitent qu'il continue à jouer un rôle important dans la réduction de la pauvreté. Cela passe par la mise à disposition de ressources suffisantes du FMI en faveur de ces pays. La France soutient fortement cette orientation qui doit rester au cœur des priorités stratégiques du Fonds.

Des clivages importants ont également continué à se manifester s'agissant de la gestion des crises. Si les mécanismes de marché, tels que les clauses d'action collective, apportent une contribution déterminante à une meilleure régulation, il est évident qu'ils ne suffisent pas. Le FMI a en effet un rôle essentiel à jouer pour définir le cadrage macro-économique dans lequel viennent s'insérer les efforts respectifs des pays en crise et des créanciers souverains et privés.

Tous les membres du FMI ne souscrivent pas avec la même détermination que la France au rôle central du FMI dans l'architecture financière internationale. Cela explique leur réticence à la création d'instruments financiers nouveaux de nature à le conforter.

Dans ce contexte, la discussion sur les orientations stratégiques du FMI et de la Banque mondiale initiée en 2004 et poursuivie au sein de ces deux institutions est l'occasion de réfléchir à la pertinence de leur mandat et à l'efficacité de leur action. D'après le programme de travail proposé par la Direction générale du FMI, chacun de ses domaines d'action va faire l'objet d'un bilan destiné à évaluer les résultats, l'adéquation des statuts au nouvel environnement économique et financier mondial et les voies d'amélioration possibles. Parallèlement, les coûts seront également analysés et rationalisés dans un processus budgétaire innovant, fonctionnant sur le modèle objectifs/résultats.

L'arrivée d'un nouveau Président à la tête de la Banque Mondiale ouvre une période propice à un bilan de ses interventions. Le débat sur l'utilisation des dons et des prêts devrait reprendre après la recommandation du G8 finances du 11 juin d'annuler la dette multilatérale, confirmée au Sommet du G8 à Gleneagles en juillet. La place de la conditionnalité et de la gouvernance, en particulier dans l'allocation des ressources de la Banque mondiale, seront un des éléments importants du mandat du nouveau Président.

Vous savez pouvoir compter sur ma résolution pour faire valoir nos priorités stratégiques dans chacune des deux enceintes, pour renforcer leur efficacité et leur légitimité : financement du développement, soutien déterminé à l'Afrique, amélioration des instruments de gestion des crises financières, réforme de la gouvernance interne de ces institutions.

Thierry BRETON

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	11
--------------------	----

1 CINQ ANS APRES LE SOMMET DU MILLENAIRE : BILAN ET PERSPECTIVES

13

1.1	2005 OU COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU MILLENAIRE	13
1.1.1	<i>Peut-on encore atteindre ces objectifs ?</i>	13
1.1.2	<i>Le cycle de Doha, cycle du développement ?</i>	17
1.1.3	<i>Financer le développement</i>	18
	<i>Evolution de la contribution des principaux donateurs à l'AID</i>	24
	<i>La part des principaux donateurs dans les ressources de l'AID</i>	24
1.1.4	<i>Progrès dans les outils du développement</i>	33
1.2	L'ACTION DE LA BANQUE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT	50
1.2.1	<i>Réduire la pauvreté et les inégalités</i>	50
1.2.2	<i>Renforcer l'efficacité de l'aide</i>	66
1.2.3	<i>Le modèle économique de la Banque mondiale</i>	69
1.3	LE ROLE DU FMI DANS LES PAYS A FAIBLE REVENU	72
1.3.1	<i>Revue des instruments et politiques du Fonds</i>	72
1.3.2	<i>Le nouveau cadre de viabilité de la dette</i>	76
1.4	AIDE AUX PAYS SORTANT D'UN CONFLIT OU AFFECTES PAR DES CATASTROPHES NATURELLES	77
1.4.1	<i>Afghanistan</i>	77
1.4.2	<i>Irak</i>	79
1.4.3	<i>Haïti</i>	83
1.4.4	<i>Libéria</i>	84
1.4.5	<i>Les pays touchés par le tsunami</i>	86

2 RENFORCEMENT DU SYSTEME MONETAIRE ET FINANCIER INTERNATIONAL.....

89

2.1	STABILITE DU SYSTEME	89
2.1.1	<i>Surveillance et prévisions macroéconomiques et financières</i>	89
2.1.2	<i>Prévention des crises financières</i>	94
2.1.3	<i>La poursuite des travaux sur la résolution des crises financières</i>	96
2.1.4	<i>Situation financière du FMI</i>	103
2.2	LA LUTTE CONTRE LES ABUS DU SYSTEME FINANCIER	104
2.3	L'ACTION POUR SOUTENIR LA CROISSANCE	106
2.3.1	<i>La continuité de l'expansion économique mondiale dépend des capacités de la communauté internationale à résorber les déséquilibres</i>	106
2.3.2	<i>Commerce</i>	107

3 REFORME STRATEGIQUE DES INSTITUTIONS.....

109

3.1	ORIENTATION STRATEGIQUE	109
3.1.1	<i>L'impulsion du G7</i>	109
3.1.2	<i>Présentation des orientations stratégiques du FMI par son nouveau directeur général</i>	109

3.1.3	<i>Réaffirmer les priorités de la Banque mondiale après l'arrivée d'un nouveau Président</i>	112
3.2	BUDGETS	114
3.2.1	<i>Réforme du processus budgétaire au FMI</i>	114
3.2.2	<i>Réforme du mode de fixation des salaires au FMI</i>	115
3.3	GOUVERNANCE	115
3.3.1	<i>La participation des pays pauvres aux décisions de la Banque mondiale</i>	115
3.3.2	<i>Débat en cours au FMI sur les quotes-parts, le contrôle interne et l'orientation des politiques du FMI</i>	116
3.3.3	<i>La place du français dans le travail des IFI</i>	119
3.3.4	<i>Les Français au FMI et à la Banque mondiale</i>	120

TABLE DES SIGLES

A.C.P. : Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays d')
A.F.D. : Agence française de développement
A.I.D. : Association internationale pour le développement (Groupe Banque mondiale)
A.I.C.A. : Association internationale des contrôleurs d'assurance
A.M.G.I. : Agence multilatérale de garantie des investissements (Groupe Banque mondiale)
Article IV : Examens pays par le F.M.I. dans le cadre de la surveillance
A.S.E.M. : Asia-Europe Meeting
B.Af.D. : Banque africaine de développement
B.As.D. : Banque asiatique de développement
B.I.D. : Banque Interaméricaine de Développement (I.D.B. / I.a.D.B. en anglais)
B.I.R.D. : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
B.R.I. : Banque des règlements internationaux
C.A.C. : Clauses d'action collective
C.A.D. : Comité d'aide au développement (de l'O.C.D.E.)
C.2D. : Contrat de désendettement et de développement
C.D.I. : Cadre de développement intégré (Banque mondiale)
C.E.F. : Comité économique et financier (U.E.)
C.E.M.A.C. : Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
C.E.S.R. : Center for Economic and social right
C.I.C.I.D. : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
C.I.R.A.D. : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
C.M.F.I. : Comité monétaire et financier international (du F.M.I.)
C.N.U.D.C.I. : Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (U.N.C.I.T.R.A.L. en anglais)
C.O.B. : Commission des opérations de bourse
Comité de Bâle : Réunion des gouverneurs de banques centrales
C.S.L.P. : Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (PRSP en anglais)
D.F.I.D. : Department for international development (Ministère de la coopération britannique)
D.G.C.I.D. : Direction générale de la coopération internationale et du développement (Ministère des affaires étrangères)
F.A.O. : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
F.S.P. : Fonds de solidarité prioritaire
F.E.D. : Fonds européen de développement (U.E.)
F.E.M. : Fonds pour l'environnement mondial
F.F.E.M. : Fonds français pour l'environnement mondial
F.M.I. : Fonds monétaire international
F.R.P.C. : Facilité pour la réduction de la pauvreté pour la croissance (F.M.I.)
F.S.F. : Forum de stabilité financière
G7 : Groupement des sept pays les plus industrialisés du monde
G20 : groupement du G7 et des principaux pays émergents
G.A.F.I. : Groupe d'action financière internationale contre le blanchiment
G.A.V.I. : Global alliance for vaccines and immunizations (A.G.V.I. en français)

G.F.S.R. : Global financial and stability report (FMI) Rapport semestriel
H.C.C.I. : Haut conseil de la coopération internationale
I.F.F. : International Finance Facility
I.F.I. : Institutions financières internationales
I.R.D. : Institut de recherche pour le développement
L.O.L.F. : Loi d'orientation pour les lois de finances
M.A.E. : Ministère des affaires étrangères
M.I.N.E.F.I. : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
N.E.P.A.D. : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
N.T.I.C. : Nouvelles technologies de l'information et de la communication
O.C.D.E. : Organisation pour la coopération et le développement économiques
O.D.M. : Objectifs de développement du millénaire
O.E.C.S. : Organization of Eastern Caribbean States
O.I.C.V. : Organisation internationale du contrôle des valeurs (I.O.S.C.O. en anglais)
O.H.A.D.A. : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
O.M.C. : Organisation mondiale du commerce
O.N.G. : Organisation non gouvernementale
P.A.M. : Programme alimentaire mondial
P.E.D. : Pays en développement
P.E.S.F. : Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP en anglais) mis en œuvre par le FMI
P.M.A. : Pays les moins avancés
P.N.U.D. : Programme des Nations unies pour le développement
P.P.T.E. : Pays pauvres très endettés
P.R.G.F. : Poverty reduction and growth facility (FRPC en français)
P.S.I.A. : Poverty and social impact analysis
R.O.N.C. : Rapport sur l'observation des normes et codes (Banque mondiale et F.M.I.)
R.S.E. : Responsabilité sociale des entreprises
S.D.R.M. : Sovereign debt restructuring mechanism
S.F.I. : Société financière internationale (groupe Banque mondiale)
S.M.P. : Staff monitored program (F.M.I.) Programme suivi par les services du Fonds
T.M.T. : Télécommunications-médias-technologie de l'information
U.A. : Union africaine
U.E. : Union européenne
U.E.M.O.A. : Union économique et monétaire ouest-africaine
W.D.R. : World development report (Banque mondiale)
W.E.O. : World Economic Outlook (FMI). Rapport semestriel
W.E.M.D. : World Economic and Markets Development (FMI) Rapport semestriel.
W.W.F. : World Wildlife Fund
W.S.S.D. : World Summit on Sustainable Development (sommet de Johannesburg)

Introduction

Soixante ans après la création des Institutions de Bretton-Woods et dix ans avant la date butoir fixée pour la réalisation des Objectifs de développement du millénaire (ODM), l'heure est cette année aux bilans. La phase actuelle de croissance offre en outre l'occasion aux enceintes multilatérales d'analyser plus posément la qualité des instruments disponibles afin d'assurer la stabilité du système financier international.

Dans ce contexte, la communauté internationale doit œuvrer pour bâtir un système plus solide et plus juste.

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, qui ont pour objectif de participer à cette démarche globale, ont donc orienté en 2004/2005 leurs activités vers les objectifs suivants :

- un renforcement du soutien au développement et plus particulièrement à l'atteinte des objectifs de développement du millénaire ;
- l'amélioration du système financier international et du climat des affaires, afin de consolider la croissance actuelle et préparer les instruments de stabilisation pour l'avenir ;
- enfin, une revue des orientations stratégiques de leur activité, afin de vérifier l'adéquation de leurs statuts à la nouvelle configuration financière mondiale et améliorer l'efficacité de leur action.

Le soutien au développement

En raison du délai entre adoption, mise en œuvre et impact sur le développement, les trois ou quatre prochaines années seront les plus importantes pour la réalisation des objectifs du millénaire. C'est pourquoi, la Banque mondiale s'est mobilisée cette année pour faire de l'année 2005 celle du développement non seulement dans les pays pauvres où elle intervient mais aussi dans les pays riches. Elle a ainsi réussi à lever 15 milliards d'euros pour son principal instrument financier : l'AID, et participé activement au débat sur le financement du développement. Elle s'est notamment faite l'écho des propositions françaises en matière de contributions internationales de solidarité.

Le renforcement du système financier international

L'installation de la croissance a été confirmée lors des dernières réunions internationales (Réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale, G7 Finances de février, mai et juin 2005), bien que ralentie et limitée par l'envolée des cours du pétrole.

Dans ce contexte général d'accalmie, l'activité du FMI en termes de renforcement du système financier s'est principalement focalisée sur l'amélioration de la surveillance à l'occasion de la revue bisannuelle de la surveillance en juillet 2004. Les travaux sur la restructuration de dette et la progression des outils d'analyse de viabilité de la dette ont également permis d'améliorer le diagnostic délivré par le Fonds. Un groupe de réflexion a été créé pour réfléchir à l'organisation du travail du FMI concernant le secteur financier et les marchés de capitaux. Enfin, la situation financière et les ressources du FMI ont également fait l'objet d'un bilan, afin de mesurer les risques financiers qui pèsent sur l'institution et proposer des solutions d'adaptation à ces risques.

La revue stratégique des Institutions financières internationales

La revue stratégique des activités du FMI a été réellement lancée début 2005, à la suite de la première impulsion du G7 sur ce sujet en 2004.

Les questions essentielles ayant trait à l'action de l'institution : efficacité des instruments d'action, réforme des processus budgétaire et amélioration de la gouvernance, figurent désormais au cœur du programme de travail du conseil d'administration du FMI et donneront lieu à un travail approfondi des services et des discussions soutenues en 2005 et 2006.

Une très forte attente est d'ores et déjà manifestée par certains membres au sujet des questions de gouvernance. Le signal d'ouverture des Etats-Unis dans le sens d'une réallocation des quotes-parts des pays membres à l'intérieur de l'enveloppe actuelle a donné un nouveau départ à ce débat revendiqué par les grands pays émergents avec de plus en plus de vigueur. La Chine, suivie par ses voisins asiatiques et soutenue par le Japon, réclame désormais un re-équilibre rapide des quotes-parts au FMI. A défaut, les pays asiatiques pourraient encore renforcer leur coopération monétaire régionale, centrée sur leurs besoins spécifiques, au préjudice de la solidarité multilatérale mise en œuvre au travers du FMI. Si des avancées devaient intervenir sur ce sujet, la structure du capital de la Banque mondiale devrait sans doute également être revue.

Un autre sujet, le contrôle des pays membres sur l'activité des IFI via leurs représentants au conseil d'administration, devrait prendre une importance croissante dans les débats. Les discussions, jusqu'ici bloquées à la Banque mondiale et au FMI en raison de l'opposition des Etats-Unis à la révision des quotes-parts, pourraient connaître d'importants développements cette année avec la levée de cette hypothèque. Les membres entendent également être mieux informés afin d'asseoir leurs décisions sur l'information la plus fiable possible.

1 Cinq ans après le Sommet du Millénaire : bilan et perspectives

L'année 2005 est une année charnière pour le système international d'aide publique au développement. La présidence britannique du G8 a fait de l'aide à l'Afrique l'une de ses deux priorités, tandis qu'un sommet de l'ONU en septembre prochain portera notamment sur le suivi de la réalisation des Objectifs de développement du millénaire. Ce sommet est précédé d'une réunion des ministres des finances et du développement, les 27 et 28 juin, destiné à faire le point sur la mise en œuvre du partenariat de Monterrey sur le développement. La Banque mondiale et le FMI ont pris une part active à la préparation de ces échéances en rédigeant le deuxième Rapport de Suivi Mondial –RSM (*Global Monitoring Report – GMR*). Les deux institutions ont également joué un rôle important dans le débat sur le financement du développement.

1.1 2005 ou comment atteindre les Objectifs de développement du millénaire

1.1.1 Peut-on encore atteindre ces objectifs ?

Le Rapport de Suivi Mondial : un signal d'alarme malgré quelques progrès

L'année 2005 marque une étape importante pour l'atteinte des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) définis lors du Sommet du Millénaire en 2000. Ces huit objectifs généraux, chacun associé à une ou plusieurs cibles, feront l'objet d'une première révision lors de l'Assemblée générale des Nations Unies du mois de septembre.

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international rédigent conjointement depuis 2004 un rapport mondial d'évaluation (Global Monitoring Report, GMR) des politiques de développement mises en place pour atteindre les ODM. Ce rapport, révisé chaque année, est un document d'étape qui évalue le respect d'une feuille de route théorique vers les ODM. Il propose des pistes d'amélioration pour les donateurs comme pour les bénéficiaires. La première édition, intitulée *Politiques et actions pour atteindre les objectifs de développement du millénaire et les résultats connexes* (*Global Monitoring Report 2004 – Policies and Actions for achieving the Millenium*

development goals and related outcomes) faisait le point sur les progrès de la communauté internationale vers la mise en œuvre du 8^{ème} ODM, le "partenariat pour le développement".

Le rapport mondial d'évaluation 2005, *ODM : Du consensus à l'élan*, constate quant à lui que les progrès vers les objectifs du Millénaire sont insuffisants et ce, malgré l'amélioration de la croissance économique. Alors que des progrès sont perceptibles dans certains pays, en Asie et Amérique latine principalement, l'Afrique subsaharienne n'atteindra pas un seul des objectifs au rythme actuel.

Ce rapport cherche donc à savoir comment susciter l'élan nécessaire pour progresser plus vite et atteindre les ODM dans les délais convenus. Cette année, le RSM met tout particulièrement l'accent sur l'Afrique subsaharienne, région la plus en peine d'atteindre les objectifs fixés.

L'ODM qui vise à réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015 est l'objectif pour lequel les résultats sont le plus contrastés. L'Asie est la seule à afficher des performances satisfaisantes pour la réalisation de cet ODM. En effet, l'Amérique latine et, surtout l'Afrique, se trouvent dans une situation largement préoccupante. Presque la moitié de la population de l'Afrique subsaharienne vit avec moins d'un dollar par jour. Il faudrait que le PNB de la région double d'ici 2015 pour que les pays soient en mesure d'atteindre cet ODM.

L'Amérique latine et les Caraïbes, quant à elles, ne convergent pas non plus vers l'objectif de réduction de la pauvreté mais l'écart est bien inférieur à celui enregistré pour l'Afrique.

Nombre de pays ne seront pas en mesure d'atteindre les objectifs relatifs à la santé (réduire la mortalité des mères et des enfants, combattre les maladies dont le sida). Malgré les efforts accomplis pour contenir le fléau du sida, plus de 39 millions d'individus vivent avec la maladie. L'Afrique subsaharienne reste la région la plus touchée : elle regroupe près de 10% de la population mondiale mais elle compte 60% de personnes infectées du VIH. L'espérance de vie dans neuf pays africains est passée sous la barre des 40 ans.

Alors que cette partie du monde risque de ne pas réussir à stopper la propagation du sida d'ici à 2015, d'autres régions affichent des résultats très préoccupants, principalement l'Europe de l'Est et l'Asie centrale où la progression du virus est la plus rapide.

Si les perspectives en termes d'éducation et d'égalité des sexes sont meilleures, la moitié des régions en développement ne pourront respecter les objectifs fixés. D'une part, les inscriptions des filles à l'école primaire sont toujours inférieures aux 90 % des garçons en Afrique subsaharienne, Asie du sud, Moyen-Orient et Afrique du Nord. D'autre part, en 2003, seuls 59% des enfants en Afrique subsaharienne avaient achevé l'école primaire. Sans inversion de la tendance, l'éducation primaire universelle dans cette région ne sera pas assurée avant 2061.

Si le tableau que dresse le RSM est sombre, ses auteurs affichent un certain optimisme. Des progrès rapides sont possibles. Les exemples de la Chine, de l'Inde et du Vietnam viennent illustrer ce propos.

La Chine et l'Inde ont à la fois réussi à obtenir une forte croissance durable et à baisser de manière significative la pauvreté. Ainsi, l'Asie de l'Est a d'ores et déjà atteint l'objectif de réduction de la pauvreté et l'Asie du Sud est en bonne voie. Toutefois, ces résultats encourageants ne doivent pas masquer les disparités géographiques existantes au sein de la zone. Si le Vietnam a réussi à faire baisser le niveau de pauvreté de 51% en 1990 à 14 % en 2002, certains pays continueront à souffrir de grandes poches de pauvreté.

Les perspectives pour un redressement

Pour atteindre les ODM, il faudra que les tendances actuelles s'inversent et que toutes les parties prenantes accroissent leurs interventions. Le RSM de la Banque mondiale et du FMI, le rapport du Secrétaire général des Nations Unies en vue du Sommet de septembre et enfin celui de la Commission pour l'Afrique établissent une série de propositions pour permettre aux pays pauvres et aux pays développés de respecter leurs engagements vis à vis des ODM.

Le RSM émet, à l'attention des pays développés et en développement, cinq recommandations principales pour accélérer le processus d'atteinte des Objectifs du Millénaire.

Tout d'abord, il est nécessaire d'ancrer les mesures prises pour réaliser les objectifs du millénaire dans les cadres stratégiques de développement élaborés par les pays. Les bailleurs de fond devront se servir de ces stratégies pour aligner et harmoniser leurs activités d'assistance.

Il faut ensuite améliorer l'environnement propice à une croissance économique soutenue et tirée par le secteur privé. Pour ce faire, un renforcement des politiques macroéconomiques mettant l'accent sur la gestion budgétaire et la qualité des dépenses publiques devra être mis en œuvre dans le cadre d'une amélioration de la gouvernance publique. Concomitamment, le climat des affaires doit être rendu plus favorable à l'initiative privée ce qui signifie éliminer les obstacles réglementaires et institutionnels.

Il est également primordial d'accroître la mise à disposition des services de base appuyant le développement humain, ce qui comprend la formation de prestataires de services qualifiés avec un financement stable et prévisible.

Enfin, le rapport propose de démanteler les barrières commerciales en concluant le cycle de Doha et d'accroître sensiblement le niveau et l'efficacité de l'aide publique au développement. Cette dernière recommandation est elle-même détaillée en une série de mesures : doublement de l'APD d'ici cinq ans, amélioration de la qualité de l'APD via l'alignement et l'harmonisation, concrétisation des projets existants d'allégement supplémentaire de la dette.

Une partie de ces recommandations étaient déjà présentes dans le rapport Sachs intitulé *Investir dans le développement, un plan pour réaliser les Objectifs du Millénaire (Investing in Development : A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals)*. Ce dernier a été présenté, le 18 janvier 2005, au Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, par le professeur Jeffrey Sachs, directeur du Projet du millénaire des Nations Unies. Ce rapport avait pour principal objectif de relancer la mobilisation autour des objectifs du millénaire et d'alimenter le débat sur le développement jusqu'au sommet de septembre 2005. Il constitue un plan pratique pour atteindre les ODM et pour ce faire, il propose dix recommandations.

Tout comme le RSM, ce texte stipule que chaque pays en développement doit adopter un document de stratégie-pays pour répondre aux objectifs des ODM. Ces stratégies-pays permettront de favoriser les investissements publics et fourniront un cadre au renforcement de la gouvernance, à l'engagement de la société civile et à la promotion du secteur privé. Par ailleurs, le rapport rappelle que l'objectif d'APD de 0,7% reste toujours la référence pour 2015. Les annulations de dette devraient, quant à elles, être plus systématiques et généreuses. Tout comme la Banque mondiale, M. Sachs propose que les pays riches ouvrent leurs marchés plus largement aux pays en développement dans le cadre du cycle de Doha dont l'adoption ne saurait intervenir, selon lui, plus tard qu'en 2006.

L'analyse du retard accumulé sur les ODM met naturellement l'Afrique au centre des préoccupations de la communauté internationale. En 2005, elle est la priorité du G8 sous la présidence britannique. Dès février 2004, le Premier ministre britannique Tony Blair a lancé la Commission pour l'Afrique afin d'établir des recommandations et des plans d'action pour le G8, l'Union européenne et les pays riches. Ces propositions figurent dans le rapport final de la Commission intitulé *Notre intérêt commun* et publié le 11 mars 2005.

Ce document rappelle le caractère urgent d'un doublement de l'aide pour l'Afrique sans conditionnalité, soit 25 milliards de dollars par an sur les cinq prochaines années. Il propose aussi une annulation totale de la dette des pays pauvres d'Afrique sub-saharienne. En outre, il est demandé que le service de la dette des pays émergents d'Afrique soit suspendu jusqu'en 2015. Les dix-sept commissaires plaident également en faveur du renforcement de la transparence afin d'améliorer la gouvernance et la lutte contre la corruption et de celui du rôle de l'Union africaine dans la prévention et gestion des crises africaines. Enfin, la Commission appelle au renforcement des institutions multilatérales africaines, et tout particulièrement à celui de la Banque africaine de développement.

La convergence de ces analyses met les questions de développement en général, et l'Afrique en particulier, au cœur du débat international. La Banque mondiale, centre d'expertise pour ces questions, aura un rôle éminent pour donner des réponses concrètes à ce constat alarmant.

Position de la France:

Globalement, la France appuie le programme de mesures en cinq points présenté par le Rapport de Suivi Mondial et les propositions du rapport du Secrétaire général.

Elle souscrit sans réserve aux trois premières recommandations du RSM. Ces dernières rappellent que c'est l'approche partenariale définie aux sommets du millénaire et de Monterrey qui doit nous permettre collectivement d'atteindre les Objectifs du millénaire.

En revanche, la France ne soutient pas entièrement les dernières recommandations. Le ministre de l'économie des finances et de l'industrie a exprimé les réserves françaises lors du Comité du développement le 17 avril 2005. S'agissant de la recommandation en matière commerciale, nous partageons la priorité accordée à la conclusion rapide du cycle de Doha. Il convient, toutefois, de rappeler que ce cycle risque d'avoir des effets limités, voire négatifs, sur de nombreux pays à bas revenus. Ainsi, la France a attiré l'attention de ses partenaires sur sa proposition d'initiative commerciale pour l'Afrique sub-saharienne (proposition faite en 2003 sous présidence française du G8). Il est également nécessaire de souligner que la question des aides à l'agriculture ne peut être abordée uniquement sous l'angle des subventions directes. Les autres formes d'aide doivent être évoquées, notamment celles privilégiées par d'autres producteurs que l'Union européenne. Ces mêmes réserves s'appliquent pour le rapport Sachs. Par ailleurs, le délai prévu par le rapport Sachs pour l'atteinte de résultats concrets dans le cadre du cycle de Doha n'apparaît pas réaliste.

Quant à la cinquième recommandation du RSM, la France soutient naturellement l'objectif de doublement de l'aide publique au développement. Ainsi, la France s'est engagée à augmenter son APD à 0,44% de son RNB en 2005 à 0,5% en 2007, puis 0,7% en 2012. Mais compte tenu de l'ampleur des besoins nécessaires pour atteindre les ODM, la France souhaite que la mise en œuvre rapide de financements innovants, et notamment l'instauration de taxes globales, figure au rang des recommandations du rapport pour la réalisation des objectifs du millénaire. De même, la France a regretté que la piste des taxations internationales ne soit pas davantage explorée dans le rapport Sachs alors qu'il évoque l'initiative britannique de facilité financière internationale (IFF) et qu'il souligne l'importance de ressources stables et prévisibles pour les pays pauvres.

Quant aux travaux de la Commission pour l'Afrique, la France appuie un certain nombre de ses recommandations. Celles qui visent à renforcer la transparence en Afrique s'accordent parfaitement avec la déclaration d'Evian sur la transparence adoptée sous la présidence française du G8 en juin 2003. La France soutient également les initiatives en matière commerciale telles que l'approfondissement des régimes préférentiels avec l'accès sans quota ni droits de douane aux marchés des pays développés pour les exportations des pays d'Afrique sub-saharienne à bas revenus. En revanche, l'idée d'une aide accordée sans conditionnalité et d'une annulation totale indiscriminée de la dette des pays pauvres sans garantie sur les financements apportés aux pays pauvres ne paraît pas pertinente. La France estime en outre que les prêts peuvent encore constituer pour l'Afrique une source de financement du développement (cf. infra).

1.1.2 Le cycle de Doha, cycle du développement ?

Mise en exergue par la déclaration ministérielle de Doha en novembre 2001, la coopération technique liée au renforcement des capacités commerciales des pays en développement est devenue un des enjeux de l'évolution du système commercial multilatéral. En même temps, le lien entre commerce et développement s'intègre davantage dans la stratégie des donateurs bilatéraux et multilatéraux, comme dans les plans de lutte contre la pauvreté.

Le déroulement du cycle de Doha s'accompagne d'une demande croissante d'assistance et de formation, à laquelle les agences d'aide et les organisations internationales s'efforcent de répondre en coordonnant leurs efforts. En particulier, l'initiative du «cadre intégré d'assistance technique en faveur des PMA» appuie l'intégration du commerce dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Cette initiative réunit Banque mondiale, FMI, CNUCED, PNUD, CCI, OCDE et OMC et rassemble une quinzaine de contributeurs (dont la France) pour un montant cumulé de 30 M\$.

Actuellement, le thème de l'intégration commerciale des PED prend une nouvelle ampleur dans les débats internationaux, qu'il s'agisse de l'atteinte des Objectifs du millénaire ou de la réussite du cycle de Doha. Les réflexions en cours tournent autour de l'idée d'un effort accru dans ce domaine, qui pourrait prendre la forme d'une nouvelle facilité consacrée à l'aide au commerce. Le plus souvent, ces réflexions s'inspirent de l'expérience du cadre intégré et tentent d'en élaborer une variante plus ambitieuse. Les institutions de Bretton Woods, sollicitées par le G7, ont annoncé qu'elles feraient des propositions avant la conférence ministérielle de l'OMC de Hongkong en décembre 2005, afin de progresser sur :

- l'analyse préalable pays par pays des effets de la libéralisation ;
- les mesures de soutien à la balance des paiements à court terme ;
- et le renforcement des capacités commerciales à moyen terme.

1.1.3 Financer le développement

Plusieurs initiatives ont été lancées dans ce domaine. Le Royaume-Uni a proposé une facilité financière internationale qui s'endetterait sur les marchés avec la garantie des pays riches pour financer des projets de développement. Les ministres des finances du G8 ont recommandé le 11 juin l'annulation de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés. La France plaide également pour de nouveaux mécanismes de financement, en particulier sous la forme de contributions internationales de solidarité, tels que proposés par le rapport Landau.

Quels modes de financement ?

? **Le débat prêts / dons**

La proposition américaine de financer exclusivement par dons les 38 pays pauvres très endettés a reçu un certain écho. Présentée depuis 2001 et débattue dans le cadre du G7 en septembre 2004, elle a été en partie reprise par le rapport Sachs. Ce document est le produit de plusieurs mois de réflexion d'une équipe créée par le Secrétaire général des Nations Unies et emmenée par M. Sachs. Concrètement, le rapport Sachs propose que les pays les plus pauvres (PIB/hab.<500 \$) soient soutenus exclusivement par dons. De même, la Commission pour l'Afrique, installée par le Premier ministre britannique afin de préparer sa présidence du G8, fait des dons le seul moyen d'apporter un soutien efficace aux pays africains.

En cantonnant les pays pauvres aux dons, Etats-Unis, Commission pour l'Afrique et rapport Sachs souhaitent d'abord prévenir une nouvelle crise de surendettement. Les annulations successives de dette bilatérale et multilatérale ont en effet démontré combien une dette excessive pouvait obérer les capacités de croissance et de réduction de la pauvreté.

Position de la France:

Sans nier l'intérêt des dons, la France pense que les prêts conservent leur pertinence en matière d'aide publique au développement. Par définition, un prêt concessionnel permet de bénéficier d'un effet de levier, et donc d'apporter à ressources données un volume d'aide supérieur. Or, il est très vraisemblable que le rendement social des investissements financés par la dette soit supérieur au coût de la dette. Interdire aux pays pauvres d'exploiter cet effet de levier conduit à différer leur développement.

Par ailleurs, les prêts reposent sur un contrat engageant la responsabilité des bénéficiaires qui peuvent ainsi mieux s'approprier les ressources mises à leur disposition ; cantonner des pays pauvres au financement par dons les condamnerait durablement à dépendre de la charité internationale.

De plus, la nécessité pour les Etats bénéficiaires de générer des ressources en devises pour respecter leurs engagements vis-à-vis de leurs créanciers ne doit pas être exclusivement perçue comme une contrainte. Ces ressources sont d'abord indispensables aux pays pour s'insérer dans le commerce international, condition de leur développement, pour accéder aux marchés de capitaux et, en définitive, pour connaître une croissance économique qui seule les sortira de la pauvreté.

Ce modèle de financement a fait ses preuves. L'essor économique de l'Inde ou de la Chine démontre chaque année que les crédits des Banques multilatérales de développement, loin de les avoir plongées dans un cycle d'endettement insoutenable, ont catalysé leur développement.

La France est cependant consciente des conséquences néfastes d'un endettement exagéré. C'est pourquoi l'utilisation du prêt doit naturellement être adaptée aux conditions du pays bénéficiaire. C'est ce qui a conduit la communauté internationale à adopter le cadre d'analyse de viabilité de la dette proposé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. En plafonnant la dette des pays en développement à des niveaux soutenables, cet outil permettra aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux d'apporter autant de ressources que possible sous forme

de prêts et autant de dons que nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire (Cf. infra - Reconstitution de l'AID 14).

? **L'intervention de la Banque mondiale (réforme des marchés publics, réforme des politiques de sauvegarde) dans les pays à revenu intermédiaire**

Pour accroître l'efficacité de l'aide, la Banque mondiale a entrepris une série d'initiatives visant à développer l'utilisation des systèmes et procédures des pays récipiendaires. Ces mesures s'inscrivent dans une démarche globale de la communauté internationale qui a été couronnée par les engagements pris lors du second Forum à haut niveau qui s'est tenu, à Paris, le 1^{er} mars 2005. A cette occasion, les pays en développement, les donateurs et les banques multilatérales de développement ont adopté la Déclaration de Paris qui comporte cinquante résolutions pour améliorer la qualité de l'aide. Cette déclaration cherche à renforcer les partenariats et le concept de responsabilité mutuelle. Dans cette optique et pour réaffirmer l'engagement pris lors du premier forum à haut niveau de Rome sur l'harmonisation de l'aide, les donateurs doivent faire reposer leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide permet d'accroître son efficacité en renforçant la capacité des pays en développement à élaborer et mettre en œuvre des politiques.

Outre leur rôle dans la démarche en faveur de l'efficacité de l'aide, ces objectifs sont importants pour la Banque mondiale, et tout particulièrement pour la BIRD. Celle-ci est en effet confrontée à de nouveaux défis, tels que l'arrivée de nouveaux acteurs du développement ou l'accès facilité des pays en développement aux marchés financiers qui induisent une diminution sensible de son volume annuel d'engagements. Il est nécessaire pour la Banque d'assouplir ses modes d'intervention pour mieux répondre aux besoins de ses clients.

Vis à vis des pays emprunteurs, la Banque mondiale s'est donc engagée dans l'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide. Ces réformes portent plus particulièrement sur deux secteurs, celui des normes sociales et environnementales et celui de la passation des marchés publics.

La Banque entend mener une expérience pilote de deux ans visant à tester le recours aux règles, procédures et institutions nationales dans les domaines traditionnellement couverts par les politiques de sauvegarde sociales et environnementales de la Banque. En mars 2005, le conseil d'administration a approuvé le lancement de cette expérience et la politique opérationnelle et de procédures qui doit guider le personnel de la Banque dans l'utilisation des normes et procédures nationales.

Cette politique comporte cinq éléments. Elle traite de la façon dont la Banque pourra évaluer « l'acceptabilité » des systèmes nationaux et leur équivalence avec ses propres exigences en matière sociale et environnementale et comment les écarts entre les exigences de la Banque et celles du pays seront traités. Elle évoque, ensuite, tant le rôle et les obligations du pays emprunteur que la responsabilité de la Banque au

regard de ses propres règles et mécanismes de contrôle. Enfin, ce texte stipule l'obligation de transparence et de publication des documents.

Par ailleurs, la Banque envisage d'utiliser les procédures des pays emprunteurs dans les passations de marchés publics liés aux opérations qu'elle finance. Elle dispose d'une pratique ancienne de l'utilisation des systèmes pays dans ce domaine, mais la Banque souhaite expérimenter une nouvelle approche conduisant à mettre en place une nouvelle méthodologie de certification, en raison de la lourdeur et des lacunes du système actuel. Aujourd'hui, la compatibilité avec les règles de la Banque est assurée pays par pays à travers l'établissement d'un audit des procédures d'appels d'offre (*Country Procurement Assessment Review* ou CPAR) établi par la Banque. La nouveauté consiste à mettre en place, parallèlement au CPAR, une batterie d'indicateurs de performance centrés sur le pays et l'agence chargée de mettre en œuvre les projets financés par la Banque et de mener les procédures d'appel d'offres. Pour être qualifié, le pays ou l'agence devront respectivement atteindre 70% des éléments de base de l'indicateur et réussir 70% des tests.

Position de la France:

La France appuie ces initiatives de la Banque visant à développer l'utilisation des systèmes nationaux dans ses opérations et à améliorer l'efficacité au sein de la Banque. Elles traduisent la mise en œuvre concrète des engagements pris lors du Forum à haut niveau du 1^{er} mars 2005 en termes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle.

Ce soutien est cependant vigilant. Au sujet de l'expérience pilote en matière des normes sociales et environnementales nationales, la France attend de la Banque qu'elle explicite le mode de sélection des pays pilotes. Il faudra a priori privilégier les pays bien connus des services de la Banque et disposant de capacités suffisantes. En effet, un certain nombre de pays à faible gouvernance ne disposent pas encore d'un système de politiques de sauvegarde satisfaisant. Par ailleurs, la France a appelé l'institution à limiter les coûts additionnels liés à la conduite de diagnostics préalables des systèmes nationaux ou à la supervision accrue des projets. Elle lui a suggéré de recourir à des missions conjointes ou de s'appuyer sur des diagnostics effectués par d'autres bailleurs. Enfin, notre administrateur a souligné, avec d'autres chaises, la nécessité de publier tous les documents produits au cours du cycle des projets pilotes et d'associer étroitement le conseil à la supervision de cette expérience.

La France soutient également les principes directeurs de l'expérience pilote pour tester une nouvelle approche de l'utilisation des procédures d'appel d'offre des pays clients. Mais elle a invité la Banque à préciser plusieurs points. Ainsi, elle souhaite une meilleure articulation entre les audits des procédures d'appels d'offre existants et la nouvelle méthodologie. La France a également interrogé la Banque sur le niveau minimum à partir duquel le système d'un pays est considéré comme satisfaisant. Fixés trop bas, ces seuils risqueraient de conduire à l'affaiblissement des standards fiduciaires de la Banque. A ce sujet, notre administrateur a soutenu la chaise britannique qui appelle à un maximum de transparence afin de donner des garanties de non dilution de ces standards. Enfin, la France propose que les organisations professionnelles et les entreprises participent au débat à l'occasion de

la prochaine consultation publique de la Banque. Le ministère de l'économie des finances et de l'industrie a ainsi reçu les représentants des entreprises françaises afin d'entendre leurs réactions à cette réforme des règles d'appel d'offres de la Banque mondiale.

? **La Banque Mondiale et le cadre stratégique du soutien aux nouveaux Etats membres d'Europe centrale et de l'est de l'Union Européenne**

L'élargissement de l'Union européenne (UE), le 1er mai 2004, à dix nouveaux Etats d'Europe centrale et de l'est implique un repositionnement des actions de la Banque mondiale dans la région. Le conseil d'administration de la Banque a analysé et approuvé, le 7 décembre 2004, le cadre stratégique de soutien de la Banque aux huit nouveaux Etats membres de l'UE (Chypre et Malte sont exclus de ce cadre stratégique, la Banque n'ayant pas de programme actif dans ces nouveaux Etats membres). Lors de cette réunion, il a été mentionné que l'intégration de ces pays à l'UE ne signifiait pas le retrait rapide de la Banque de cette région bien que la Banque soit conduite, à terme, à se retirer progressivement selon l'avancement des progrès économiques. En effet, l'adhésion ne signifie pas l'achèvement de la transition économique de ces pays. Certes, la croissance a été soutenue en 2001 et 2002 (+2,5%) dans les pays de la zone et elle s'est accélérée en 2003 et 2004 pour atteindre un taux de 4%. Mais de nombreuses lacunes subsistent. A l'exception de la Hongrie, de la Lituanie et de la Slovaquie, le niveau de chômage reste élevé. Des réformes structurelles sont nécessaires en matière d'intermédiation financière, de restructuration des secteurs agricoles et de l'industrie lourde ainsi que de libéralisation des secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports.

Le nouveau cadre stratégique de la Banque repose essentiellement sur six axes. La Banque pourra s'appuyer sur des prêts d'assistance technique pour contribuer au renforcement des capacités administratives des nouveaux Etats membres. Elle aura également recours à une approche sectorielle pour permettre d'apporter des cofinancement aux fonds structurels européens. Elle s'appuiera aussi sur les procédures et les « règles de sauvegarde » du pays récipiendaire dans la mesure où ils sont compatibles avec les standards de la Banque. Ensuite, la Banque développera de nouveaux instruments mélangeant assistance technique et prêt. Pour les pays les plus avancés, il sera possible de recourir à une simple assistance technique sans opération de prêt associée. Enfin, l'ensemble de ces opérations s'inscriront dans des stratégies de partenariat avec les nouveaux Etats membres.

De manière générale, l'arrêt de l'intervention de la Banque est déterminé par un seuil de revenu par habitant (5115\$ en 2002) et par un certain nombre d'indicateurs tels que l'accès aux marchés des capitaux, la volatilité des revenus, les disparités géographiques et sociales.

Position de la France:

La France a approuvé la stratégie de la Banque dans les nouveaux Etats membres de l'UE. Elle estime, comme la Banque, que le principal défi de ces Etats est le processus de consolidation des finances publiques.

Lors de ce débat, la France a rappelé que la Banque devait fournir l'assistance technique la plus utile au regard de l'état de la transition de ces pays. De fait, l'utilisation des instruments traditionnels de la Banque mondiale dans les nouveaux Etats membres a régressé entre 1996 et 2003 en raison du manque de compétitivité des conditions de prêts de la Banque par rapport aux marchés. La Banque mondiale doit donc adapter son offre aux besoins de ses clients. L'Europe centrale et orientale n'est d'ailleurs pas la seule région où cette tendance est observée.

De ce point de vue, la nouvelle stratégie régionale est plus précise que la précédente adoptée en 2004. Elle intègre notamment de façon plus opérationnelle la nécessité de complémentarité de la Banque avec les interventions de l'Union européenne (soit en co-financement, soit en renforcement des capacités administratives). Toutefois, la France juge que la Banque doit poursuivre une politique de sélectivité des projets, et ce, en particulier dans les secteurs où le marché n'intervient pas.

Quelles sources de financement ?

? **Reconstitution de l'AID 14**

L'Association internationale de Développement (AID), établissement de la Banque mondiale créé en 1960, a pour mission de financer des programmes et des projets de développement dans les pays les plus pauvres à des conditions très avantageuses. Elle accorde des prêts à taux quasi-nul (0,75%) sur une durée de 35 à 40 ans, ce qui représente un don équivalent à 70% du montant du prêt. Les remboursements de prêts ne pouvant répondre aux besoins d'intervention de l'AID, cette dernière fait l'objet d'une reconstitution de ses ressources tous les trois ans.

➤ *Une hausse significative des ressources*

La quatorzième reconstitution de l'AID a été un succès pour la Banque. L'AID, après différentes réunions dont la dernière s'est tenue à Washington en février 2005, a enregistré une hausse des contributions de 26%. Elle recevra, au cours des trois prochaines années, 12,2 milliards de DTS¹ (14,8 milliards €). Il s'agit de la plus forte progression des ressources externes depuis 25 ans. A cela s'ajoutent 10 milliards de DTS de ressources internes (12 milliards €). Ainsi, à compter du 1^{er} juillet 2005, l'AID aura une capacité d'engagement de 27 milliards € sur trois ans.

La France, en cohérence avec son engagement politique de faire fortement croître son APD, a fermement soutenu cette hausse importante des ressources de l'AID. Elle

¹ DTS : le Droit de Tirage Spécial est l'unité de compte du FMI. Il vaut 1,2 € environ.

a donc décidé de porter le niveau de sa contribution à 7,2% du total des ressources externes de l'AID-14, après un niveau de 6% pour l'AID-13 (et 7,2% à l'AID-12). Avec 1,2 milliards €, la contribution de la France est ainsi en hausse de 41% par rapport à l'AID-13. La contribution de notre pays en valeur absolue se place en cinquième position derrière la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne. Cette position en pointe a contribué à obtenir, comme pour l'AID-13, que 50% des ressources de l'AID-14 soient consacrés à l'Afrique sub-saharienne. La Grande-Bretagne, pour sa part, est devenue le premier contributeur à l'AID avec 2,1 Mds de DTS (2,6 Mds €). Dans un contexte de taux de change favorable, les Etats membres de l'Union européenne apportent 56% des ressources de l'institution. La part des Etats-Unis ne représente plus que 16% par rapport aux 24% de l'AID-13. Cette évolution des contributions devrait permettre à l'Union européenne de mieux faire entendre sa voix si elle continue à renforcer ses mécanismes de coordination au sein de la Banque mondiale.

Evolution de la contribution des principaux donateurs à l'AID

Pays	AID 13		AID 14		AID 13-14	
	En DTS	En devises	En DTS	En devises	En DTS	En devises
Etats-Unis	2253	2850	1947	2850	-14%	0%
Japon	1603	247 844	1729	277 585	8%	12%
Allemagne	1032	1482	1163	1396	13%	-6%
France	601	863	1005	1213	67%	41%
Royaume-Uni	1016	900	1862	1430	83%	59%

La part des principaux donateurs dans les ressources de l'AID

Pays	AID 13	AID 14
	Part dans les ressources en DTS	Part dans les ressources en DTS
Etats-Unis	24%	16%
Japon	17%	14%
Union européenne	45%	56%

➤ Les grandes orientations de l'AID

Les objectifs de développement du millénaire (ODM) sont la principale priorité de l'AID. Les engagements de l'institution seront donc en grande partie consacrés aux secteurs sociaux. Toutefois, il a été décidé d'accorder au soutien du secteur privé et au financement des infrastructures une place plus importante que dans l'AID-13.

En matière d'aide au secteur privé, la plupart des donateurs ont salué le travail réalisé par les équipes de la Banque mondiale avec les Evaluations du climat de l'investissement (ICA) et le rapport « Doing Business ».

L'harmonisation des activités des fonds multilatéraux avec celles des autres bailleurs a été un thème de préoccupation majeure pour les donateurs. La Grande-Bretagne et

la Suède ont notamment conditionné des contributions additionnelles à l'AID à la réalisation de certains objectifs en matière d'harmonisation. Les indicateurs retenus (part de l'aide transitant par le budget du bénéficiaire, pourcentage de documents stratégiques élaborés en commun avec d'autres bailleurs) sont très semblables aux engagements de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

➤ *L'adoption du cadre d'analyse de viabilité de la dette*

Les [conseils d'administrations du FMI et de la Banque mondiale](#) ont adopté un nouveau cadre d'analyse de viabilité de la dette [visant à définir les modalités d'allocation des concours financiers aux pays en développement, en particulier s'agissant de la combinaison entre prêts et dons](#). Ce cadre vise à prévenir un nouveau cycle de surendettement des pays pauvres. Le volume, mais aussi la nature des ressources (don ou prêt) dépendront [ainsi de la qualité de la gouvernance et du niveau d'endettement du pays](#). [Plus un pays dispose d'une bonne gouvernance, plus un pays peut supporter un niveau de dette élevé et donc des financements sous formes de prêts](#). Le cadre définit ainsi différents seuils de dette considérés comme viables en fonction d'indicateurs de la qualité de la gouvernance. L'AID se fondera sur ce cadre pour [déterminer la combinaison adaptée entre financements sous forme de prêts et dons](#). Le volume des ressources reste fonction de la performance du pays. Cependant, afin de limiter le risque d'aléa de moralité qui pourrait conduire un pays à se surendetter pour bénéficier de dons de l'AID, la Banque mondiale conçoit actuellement un mécanisme de dissuasion des passagers clandestins [fondé sur un coefficient de réduction qui sera appliqué aux financements sous forme de dons \(de sorte que les pays qui maintiennent leur dette à niveau viable auront accès à un volume de ressources plus important\)](#). Au total, 41 des pays éligibles à l'AID [pourront avoir accès à des dons](#) alors qu'en 2000, à la fin de l'AID-12, l'AID accordait exclusivement des prêts concessionnels.

Position de la France:

En termes financiers, la France, avec la Grande Bretagne, a joué un rôle d'entraînement lors des négociations de reconstitution. La position toujours très ambitieuse que nous avons défendue a permis au total une augmentation significative des ressources totales. Nous avons, en effet, choisi de consentir un effort financier important lors de cette reconstitution de l'AID-14 pour plusieurs raisons.

Dans le cadre du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui définit les orientations de notre aide publique au développement, six secteurs ont été jugés prioritaires (éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures, protection de l'environnement). L'AID consacre directement 65% de ses ressources à ces six secteurs (38% pour les Nations-Unies, 40% pour l'Union européenne). De plus, l'AID-14 consacra 50% de ses financements à l'Afrique subsaharienne (37% pour les Nations-Unies, 35% pour l'Union européenne). L'AID partage donc nos priorités en matière de développement.

Par ailleurs, l'AID est à bien des égards un modèle pour les institutions multilatérales de développement. L'AID alloue ses ressources aux Etats en fonction de la qualité de la gouvernance et de la pauvreté. Son outil de mesure de la performance des bénéficiaires de l'aide fait autorité ; les banques africaine et asiatique de développement s'en sont inspirées.

A cette autorité technique s'ajoute une place prépondérante dans le financement du développement ; l'AID représentait à elle seule 35% des financements concessionnels multilatéraux en 2002. Apporter une part significative de la reconstitution de l'AID nous a permis de consolider l'influence dont nous disposons au sein de la Banque mondiale et surtout d'exercer, via cette institution, une influence sur l'ensemble des bailleurs d'aide publique au développement. Cela est d'autant plus utile que notre engagement financier dans les banques régionales de développement (à l'exception de la BAfD pour des raisons géographiques) est très inférieur. De façon générale, pour peser dans les grands débats sur le développement, il faut être présent à l'AID.

Enfin, la reconstitution de l'AID avait valeur de test à l'orée d'une année 2005 marquée par d'importants rendez-vous pour le développement (présidence britannique du G8, rapport de Jeffrey Sachs, sommet de septembre 2005 sur les objectifs du millénaire, etc.). En affichant ses ambitions, la France a contribué au lancement de cet exercice important pour l'Aide publique au développement et l'Afrique en particulier (Cf. supra).

En participant activement aux négociations de l'AID, la France a obtenu que 50% des ressources de l'AID soient consacrés à l'Afrique sub-saharienne et une allocation d'une part plus importante que prévu du revenu net de la BIRD à l'AID-14 au bénéfice des pays pauvres.

L'adoption du cadre d'analyse de viabilité de la dette est une étape importante pour l'architecture de l'aide internationale. Il reste encore à l'affiner en le rendant plus prospectif grâce aux analyses pays par pays du FMI, mais cet outil pourrait prévenir de futures crises de surendettement dans les pays pauvres. Afin de l'améliorer, la France a proposé un mécanisme qui permettrait de soulager les pays confrontés à un problème de liquidité ou à un choc exogène qui dégraderait leur capacité de remboursement. Les débats sur notre proposition et sur les différentes initiatives en matière de dette multilatérale se sont poursuivies au sein du G7 et ont permis d'aboutir aux recommandations du G8 en juin.

? **Initiative sur les annulations de dette et impact sur les institutions financières internationales**

• **La nécessité d'une initiative sur la dette des pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE**

L'adoption par les institutions financières internationales du cadre d'analyse de viabilité de la dette dans le cadre de la reconstitution de l'AID contribue à limiter les risques de crise de la dette dans les pays à faible revenu. Pour les pays non-PPTE à

faible revenu, le traitement de la dette bilatérale dans le cadre de l'approche d'Evian du Club de Paris (2003) apporte également des solutions pour rétablir durablement la viabilité de la dette et une sortie des cycles de traitement de la dette. Pour les pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE et franchi le point d'achèvement, il n'existe pas en revanche de mécanisme additionnels pour la réduction de la dette. Or, pour un certain nombre de ces pays, les allègements de dette accordés dans le cadre de PPTE n'ont pas suffi pour réduire suffisamment les ratios de dette en dessous des seuils de viabilité compte tenu, notamment, du poids important de la dette multilatérale résiduelle et des enjeux liés à l'atteinte des ODM. Dans ce contexte, le G8 finances a proposé à Londres en juin 2005 une nouvelle initiative en direction de ces pays sur l'annulation de dette multilatérale.

- **L'analyse préliminaire des IFI a permis de clarifier les termes du débat sur la dette multilatérale**

Les services du FMI ont identifié, en amont des discussions du G8, les différents buts qui peuvent être poursuivis par des annulations de dette multilatérale :

- rétablir la viabilité de la dette entendue dans le cadre d'analyse élaboré par le FMI et la Banque mondiale et qui sera utilisé pour l'allocation des fonds de l'AID-14 ;
- protéger les pays à faible revenu contre les chocs exogènes auxquels ils sont particulièrement vulnérables (prix des matières premières, catastrophes naturelles);
- dégager des ressources pour financer le développement et l'atteinte des ODM ;
- éviter de mettre le FMI en position de "prêteur défensif" lorsqu'il octroie de nouveaux fonds en vue du remboursement d'anciens prêts.

Dans leurs analyses, les services du FMI ont clairement privilégié l'objectif de viabilité de la dette, qui ne pose problème que pour un nombre limité de pays pauvres ayant bénéficié de l'initiative PPTE, et insistent sur le fait que les allègements de dette ne peuvent à eux seuls suffire au financement du développement. En outre, le FMI constate que l'allègement de la dette ne constitue pas le moyen le plus adapté pour aider les pays les plus pauvres compte tenu du fait qu'ils récompensent les pays en fonction de leur endettement passé et non de leurs besoins ou de leurs performances. Les services de la Banque mondiale reconnaissent également les faiblesses de l'annulation de dettes comme instrument pour l'APD.

Les services du FMI et de la Banque mondiale ont en outre identifié les grands principes que devraient respecter d'éventuels allègements additionnels :

- des annulations supplémentaires de dette devraient procurer des ressources additionnelles aux pays pauvres par rapport aux ressources déjà affectées à leur développement ;

- l'équité entre pays bénéficiaires doit être recherchée ;
- la viabilité financière des institutions financières internationales (IFI) doit être préservée ;
- l'allocation de l'aide doit être efficace et donc bénéficier en priorité aux pays capables de mener de bonnes politiques afin de ne pas créer de mauvaises incitations.

Enfin, concernant le financement des annulations de la dette due au FMI trois grandes options ont été envisagées par les services du FMI :

- des dons bilatéraux,
- l'utilisation des ressources disponibles pour le financement de PPTE et de la FRPC (facilité du FMI pour les pays pauvres);
- des cessions d'or.

Position de la France :

La France a soutenu, dans le cadre des discussions en G7/G8 sur la dette multilatérale, la position des IFI sur les principes à respecter en cas d'annulations additionnelles de dette multilatérale (équité, additionnalité, viabilité des IFI, efficacité de l'aide) et considère que la viabilité de la dette doit être considérée dans le cadre du nouveau cadre d'analyse élaboré par le FMI et la Banque mondiale. C'est en respectant ces principes que de nouvelles annulations de dette seront pleinement efficaces.

- **La France a plaidé pour que l'annulation de la dette multilatérale des pays PPTE proposée par le G8 en juin 2005 préserve les capacités financières des institutions financières internationales**

➤ *Les Ministres des finances du G8 ont trouvé un accord sur une annulation à 100% de la dette multilatérale des pays PPTE ayant franchi le point d'achèvement*

L'accord en G8 conclu le 11 juin 2005 repose sur les éléments suivants :

- une annulation à 100 pour cent du stock de la dette à l'égard de l'Association Internationale de Développement (AID), du Fonds Africain de Développement (FAD) et du FMI pour les pays PPTE ayant franchi le point d'achèvement² ;

² Les 18 pays suivants seront éligibles immédiatement : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie. Au fur et à mesure que les autres pays PPTE franchiront le point d'achèvement, ils deviendront également éligibles (soit au total 38 pays aujourd'hui).

- concernant la dette due à l'AID (environ 44Mds\$) et au FAD (environ 5Mds\$), une annulation à 100% du stock sera accordée en relevant les pays PPTE ayant franchi le point d'achèvement de leurs obligations de remboursement et en ajustant les flux brut d'assistance qui leur sont destinés du montant de l'annulation. Les donateurs apporteront des contributions additionnelles à l'AID et au FAD, sur la base d'un partage du fardeau agréé, de manière à compenser dollar pour dollar les flux de paiement en principal et en intérêt de la dette annulée. Des fonds additionnels seront dégagés immédiatement pour couvrir totalement les coûts sur la période de l'AID-14 et du FAD-10. Pour la période suivante, les donateurs se sont engagés à couvrir les coûts totaux sur la durée des prêts annulés en apportant des contributions additionnelles lors des reconstitutions successives de l'AID et du FAD ;
- les contributions additionnelles des donateurs seront allouées à l'ensemble des bénéficiaires de l'AID et du FAD sur la base des systèmes existants de l'AID et du FAD d'allocation de l'aide en fonction de la performance ;
- le coût de l'annulation du stock de la dette due au FMI (environ 6,5M\$) devra être pris en charge en utilisant les ressources existantes du FMI : le compte de bonification de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), le compte de versement spécial (SDA) sur lequel était placé le produit des ventes d'or du FMI effectuée en 1999/2000 et le « compte de réserve » de l'initiative PPTE. Dans le cas où d'autres obligations financières existantes ou futures en matière d'annulation de dette ne pourraient être remplies en utilisant les ressources du FMI (notamment pour ce qui concerne la Somalie, le Liberia et le Soudan), les donateurs se sont engagés à apporter les ressources supplémentaires nécessaires. Il a été convenu dans le courant de la discussion, que la compensation des coûts du côté FMI devrait atteindre de l'ordre de 350 MDT\$ (soit environ 500 M\$). Par ailleurs, le communiqué appelle à des contributions volontaires, y compris de la part des pays producteurs de pétrole, à un nouveau Fonds fiduciaire en vue de soutenir les pays pauvres faisant face à des chocs sur les prix des matières premières ou à d'autres chocs exogènes.
- Globalement et sur cette base, les ministres du G8 se sont engagés à couvrir la totalité des coûts pour le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Les pays du G8 apporteront des ressources pour couvrir les coûts difficiles à prévoir, en supplément des ressources existantes, pour le FMI, la Banque mondiale et la BAD sur les trois prochaines années. Sur la base d'analyses plus approfondies de ces institutions, le communiqué indique qu'ils apporteront jusqu'à 350 à 500 M\$ à ce titre : ce montant ne couvre en réalité en principe que le FMI. Ils se sont engagés, sur la base d'un partage du fardeau équitable, à prendre en charge les coûts des pays qui pourraient entrer dans le processus PPTE sur la base de leur endettement à la fin 2004. Ils rechercheront également des contributions équivalentes de la part des autres donateurs pour assurer que l'ensemble des coûts seront couverts et ne remettront pas en cause la capacité de ces institutions à répondre à leurs obligations.

- Enfin, les ministres ont soutenu un financement approprié par dons pour assurer que les pays n'accumulent pas de nouveau des dettes externes non soutenables et qu'ils puissent se ré-endetter dans des conditions plus favorables.

➤ *Au total, les annulations de dette multilatérale porteraient à terme sur un stock de créances qui s'élève à 57 milliards de dollars :*

Les 18 pays post-PPTE (dont quinze africains) devraient bénéficier d'un allègement immédiat de leur dette multilatérale à hauteur de 40 milliards de dollars. Les neuf pays PPTE en période intérimaire devraient bénéficier, lors du franchissement du point d'achèvement, d'une annulation à hauteur de 11 milliards de dollars ; enfin, la dette multilatérale des dix pays PPTE n'ayant pas encore franchi le point de décision s'élève à 4 milliards de dollars.

➤ *A la demande notamment de la France, le communiqué des Ministres des finances du G8 comporte un engagement de principe sur la préservation des capacités d'intervention des IFIs dans les pays pauvres et apporte des garanties fermes de financement pour les trois prochaines années:*

Les pays du G8 se sont engagés globalement à compenser le coût total pour la Banque mondiale, la Banque africaine et le FMI.

Concernant l'AID et le FAD, l'engagement financier ferme des donateurs couvre la période de l'AID-14 et du FAD-10 (soit les trois prochaines années) ; au-delà, l'engagement des donateurs sera concrétisé par l'apport de ressources additionnelles lors des reconstitutions futures ;

Concernant le FMI, le recours aux ressources internes du FMI est compensé par un engagement général des donateurs à apporter les ressources nécessaires à la mise en œuvre de PPTE et à la création d'un fonds contre les chocs exogènes. L'utilisation des ressources internes du FMI pourrait, si elle n'était pas accompagnée de mesures adéquates, limiter la capacité de financement de la FRPC après 2007 et se traduire par une diminution des financements accordés par le FMI aux pays les plus pauvres. La France veillera à ce que ce risque ne se matérialise pas.

? **Les sources de financement innovantes**

Le débat sur les modes de financement du développement les plus adéquats a pris une nouvelle ampleur après le sommet de New York en septembre 2000, qui a fixé des objectifs de développement à l'horizon 2015, et surtout la conférence de Monterrey au printemps 2002, qui portait spécifiquement sur le financement du développement. Ainsi, à l'automne 2004, plus de 110 pays ont signé une déclaration à New York encourageant à la recherche de mécanismes innovants de financement du développement. Dans ce contexte, la Banque Mondiale et le FMI ont réalisé

plusieurs travaux sur la question, en tentant d'évaluer dans quelle mesure des sources innovantes de financement pourraient permettre d'atteindre les objectifs du Millénaire en complément des outils traditionnels que sont l'aide publique au développement et les annulations de dette.

Leur dernier rapport³, publié à la mi-avril 2005 (*Financing modalities : toward the MDGs*), reconnaît l'intérêt des sources innovantes de financement et étudie en détail trois types de mécanismes :

- L'*International Finance Facility* (IFF) présentée en 2003 par le Royaume-Uni, par laquelle un organisme international mobiliserait rapidement des ressources importantes pour le développement en recourant à un emprunt qui serait remboursé ultérieurement par les Etats participants
- Les taxes internationales
- Les contributions volontaires

S'agissant de l'IFF, le rapport reconnaît l'intérêt d'une mobilisation immédiate de ressources importantes mais met en avant les difficultés techniques qui demeurent, notamment pour ce qui est du coût d'endettement, potentiellement significativement plus élevé que si les Etats participants avaient emprunté directement, et de la comptabilisation budgétaire ou non des engagements des Etats à rembourser cet emprunt. Concernant les taxes internationales, le rapport examine à partir d'une liste de critères (équité, coûts de collecte, efficacité économique, stabilité, taille minimale de coalition, acceptabilité politique etc...) les différentes solutions envisagées. Il conclue que les propositions de taxes sur la pollution maritime, certains "biens mondiaux" tels que les détroits ou les positions satellitaires et surtout sur le carburant aérien, constituent des pistes plus intéressantes qu'une taxe sur les transactions financières. Toutefois, pour l'IFF comme pour les taxes, la Banque Mondiale et le FMI mettent en avant la nécessaire additionnalité de ces mécanismes, qui ne doivent pas simplement se substituer à de l'aide au développement traditionnelle.

S'agissant des contributions volontaires, le rapport souligne que l'élan de générosité privée consécutif au tsunami atteste du fait qu'il existe à l'évidence un important potentiel de mobilisation. Toutefois, certaines des solutions envisageables (loterie mondiale, contribution additionnelle pour les paiements via une carte de crédit, affectation des transferts des migrants à des projets de développement) peuvent avoir des coûts de transaction élevés et des rendements au final assez faibles.

Parallèlement, le comité du développement, qui constitue l'organe ministériel de pilotage stratégique de la Banque mondiale, a reconnu de manière de plus en plus nette l'intérêt des financements innovants de financement grâce à un travail important de relais et d'explication de nos positions auprès de cette institution. Ainsi, après avoir mentionné pour la première fois l'intérêt des taxes globales en avril 2004⁴, ce comité s'est félicité dans ses conclusions d'avril dernier des travaux en cours sur les

³ [siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20191435/DC2004-0003\(E\)-FinMod.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20191435/DC2004-0003(E)-FinMod.pdf)

⁴ Il s'agit de la première mention des taxes internationales dans un communiqué officiel d'une institution multilatérale

mécanismes innovants de financement. Il a reconnu que certaines des propositions de taxes affectées au développement étaient économiquement rationnelles, techniquement faisables et qu'elles pouvaient être mises en œuvre sans encombre par un nombre restreint de pays et a mentionné l'idée d'un projet pilote.

Position de la France:

La France est en pointe pour encourager la communauté internationale à mettre en œuvre rapidement des mécanismes innovants de financement du développement et espère qu'une décision sera prise en ce sens dès le sommet de septembre 2005 à New York.

Ainsi, le Président de la République a demandé en novembre 2003 à M. Jean-Pierre Landau, inspecteur général des finances, de présider un groupe de travail sur les sources innovantes de financement. Ce groupe multidisciplinaire et international, qui a réuni à la fois des universitaires, des dirigeants du secteur privé, des responsables d'ONG et des hauts fonctionnaires a recensé dans son rapport de septembre 2004 les options techniquement réalisables, sans affirmer sa préférence pour telle ou telle : une contribution sur les transports maritimes et/ou aériens, un prélèvement sur les transactions financières, une taxe additionnelle à l'impôt sur les bénéfices des multinationales, une taxe sur les achats d'armements, une émission de droits de tirage spéciaux (DTS), et l'encouragement aux contributions volontaires (prélèvement les transactions réalisées *via* les cartes de crédit, création d'une loterie mondiale dont le produit serait affecté au financement du développement, etc.)

Parallèlement, la France a participé avec le Brésil et le Chili en janvier 2004, et plus récemment l'Espagne au lancement d'un groupe technique sur les mécanismes innovants de financement, dit groupe quadripartite, qui s'est élargi par la suite à l'Allemagne et l'Algérie. Ce groupe a étudié la faisabilité de plusieurs mécanismes de financement comme l'IFF britannique, une taxe sur les transactions financières, ou encore une taxe sur le commerce des armes, et, comme le groupe Landau, est parvenu à la conclusion qu'il existe des mécanismes innovants économiquement efficaces pour le financement du développement. En outre, lors de la dernière réunion du groupe à Berlin en juin 2005, l'Allemagne, le Brésil et le Chili ont publiquement déclaré leur soutien au projet de pilote de contribution sur les billets d'avion, tandis que l'ensemble des membres du groupe sont convenus de poursuivre leur travail d'identification des contributions de solidarité les plus prometteuses et réalisables.

En s'appuyant sur ces travaux, la France et l'Allemagne ont proposé conjointement, lors du G7 Finances de février 2005, un projet pilote de contribution internationale de solidarité sur le transport aérien, dont le produit pourrait être affecté à la lutte contre le VIH/sida et les grandes pandémies. Depuis cette initiative franco-allemande, les négociations qui se sont poursuivies, au niveau de l'Union européenne, ont conduit à privilégier dans un premier temps les contributions sur les billets d'avion, avec pour objectif de rallier un nombre important de pays d'ici le sommet de New York en septembre 2005.

Enfin, la France considère comme très important la poursuite de la recherche académique sur ces sujets. C'est ainsi qu'après avoir organisé le 31 mars 2005 un séminaire international sur le financement des ODM et des biens publics mondiaux qui a réuni de très nombreux experts sur le sujet, la France a également demandé aux institutions de Bretton Woods de poursuivre leur travail d'expertise. Ainsi, il a été officiellement demandé à la Banque mondiale et au FMI de continuer à avancer dans

deux directions : tout d'abord, montrer que certaines contributions de solidarité peuvent être calibrées de telle manière que leurs effets distorsifs et les problèmes de compétitivité associés soient minimisés; par ailleurs, étudier de manière plus approfondie le projet pilote de contribution sur les billets d'avion, et en particulier les questions liées à l'affectation des revenus collectés et le mécanisme de gouvernance possible au niveau international.

1.1.4 Progrès dans les outils du développement

Réduction de la dette / PPTE – "topping-up"

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (dite initiative « PPTE » ou « HIPC » pour « *Heavily Indebted Poor Countries* ») a été lancée au sommet du G7 de Lyon, en 1996. Cette initiative visait à apporter un soutien au-delà des traitements traditionnels consentis par les créanciers du Club de Paris et qui reposaient sur une part d'annulation de plus en plus importante (les termes "de Toronto" de 1988, qui prévoyaient une part d'annulation de 33 % ont été renforcés par les termes "de Londres" en 1991 avec une part de 50 % puis "de Naples" en 1994 avec une part de 67 %).

L'objectif de cette initiative est de restaurer durablement la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant, par des mesures exceptionnelles, la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme « viable » au vu de leurs perspectives de croissance économique.

Les mesures d'annulation prévues par l'initiative PPTE sont d'autant plus exceptionnelles que les institutions financières multilatérales (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement) ont consenti pour la première fois à annuler une partie de leurs créances. Ces institutions sont en effet progressivement devenues les principaux créanciers des pays les plus pauvres à mesure que les bailleurs bilatéraux annulaient leurs créances et recouraient aux dons.

L'initiative PPTE a été renforcée en juin 1999 à l'occasion du sommet du G7 de Cologne, dont les propositions ont été retenues par la communauté financière internationale lors des assemblées annuelles du FMI et de la Banque Mondiale à l'automne 1999.

L'initiative PPTE depuis le sommet de Cologne

Le sommet de Cologne a marqué le renforcement de l'initiative PPTE. Les principaux apports sont les suivants :

- l'objectif de réduction de la dette afin d'en restaurer la viabilité a été complété par l'objectif de lutte contre la pauvreté. Dans cette perspective, les pays éligibles doivent avoir élaboré avec les institutions financières internationales un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) à l'issue d'une consultation de la

société civile pour bénéficier des allègements de dette. Ces allègements de dette sont ainsi consacrés au financement de dépenses sociales ;

- le seuil de « viabilité » de la dette a été abaissé, ce qui a permis de rendre éligibles davantage de pays pour des allègements plus importants ;

- les pays éligibles bénéficient d'allègements de dette dès le point dit de "décision" et non seulement au point d'achèvement. Cet allègement dit "intérimaire" consiste pour les créanciers du Club de Paris en un traitement des flux comportant une annulation de 90 % des échéances commerciales et le rééchelonnement sur longue période de l'APD (termes de Cologne). Le traitement du stock de la dette est réalisé au moment du point dit "d'achèvement" ;

- le rythme de mise en œuvre des allègements de dette est directement lié aux performances du pays concerné dans l'exécution de son plan de lutte contre la pauvreté et dans le respect de son programme avec le FMI. Le point de décision suppose ainsi la mise en œuvre satisfaisante d'un programme FMI pendant une durée de trois ans et l'élaboration d'un CSLP. Pour atteindre le point d'achèvement, le pays doit continuer à mettre en œuvre le programme FMI pendant une durée d'au moins six mois et appliquer pendant une durée minimale d'un an le CSLP.

	Initiative originelle (1996)	Initiative renforcée (1999)
Dette en valeur actuelle nette / Exportations	200 à 250%	150 %
Dette en valeur actuelle nette / Ressources fiscales	280 %	250 %
Conditions pour bénéficier de ce critère :		
<i>Exportations/PNB</i>	>40 %	30 %
<i>Ressources fiscales/PNB</i>	>20 %	15 %
Date de calcul pour l'effort d'allègement	Point d'achèvement	Point de décision
Réévaluation de l'effort au point de décision	Non	Oui
Allègements possibles en période intérimaire	Non	Oui
Fixation du point de décision	3 ans de mise en œuvre d'un programme FMI	Idem plus préparation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
Fixation du point d'achèvement	3 ans après le point de décision	A partir de 1 an après le point de décision

L'initiative PPTE concerne 42 pays éligibles, dont 34 pays africains. Cependant, la dette est considérée comme soutenable dans 4 pays (Angola, Kenya, Vietnam, Yémen) et un pays n'a pas souhaité être intégré (Laos), de sorte que 37 pays ont normalement vocation à bénéficier d'allègements de dette.

? L'avancement de l'initiative

- **Le rythme de mise en œuvre de l'initiative enregistre une accélération en 2004 et 2005**

La mise en œuvre de l'initiative PPTE a enregistré des progrès réels au cours de l'année écoulée, notamment grâce à l'impulsion française, après une période de ralentissement en 2002/2003. Au mois de juin 2005, 27 pays ont atteint le point de décision parmi lesquels 18 ont atteint le point d'achèvement. Depuis juin 2004, ce sont donc 5 pays supplémentaires qui ont atteint le point d'achèvement (Ghana, Madagascar, Honduras, Rwanda et Zambie). En revanche, aucun nouveau pays n'a atteint le point de décision depuis 2003 et 10 pays dont la situation demeure difficile n'ont donc pas encore atteint le point de décision.

➤ *L'instabilité politique a compromis les progrès enregistrés dans plusieurs pays, ce qui a rendu nécessaire le report de la "sunset clause" à fin 2006*

Les 10 pays à ne pas avoir atteint le point de décision connaissent pour la plupart des conflits internes ou externes et une forte instabilité politique ou un éloignement de la communauté financière internationale.

Le **Congo** a conclu en décembre 2004 un accord FRPC avec le FMI qui a ouvert la voie à un traitement préliminaire de la dette par le Club de Paris (termes de Naples) et le pays pourrait franchir le point de décision en 2005. La **Côte d'Ivoire** avait fait l'objet d'un CSLP intérimaire et d'un traitement préliminaire en Club de Paris au mois d'avril 2002 qui devaient ouvrir la voie vers le point de décision. Le conflit interne survenu en septembre 2002 a interrompu cette dynamique. La perspective d'élections à l'automne 2005 ouvre néanmoins la voie à une normalisation et un réengagement du FMI, probablement sous la forme d'un programme post-conflit, qui pourrait être suivi en 2006 par un accord FRPC. En **République centrafricaine** un CSLP intérimaire était en préparation lorsque la situation politique interne s'est dégradée en octobre 2002. Un programme post-conflit a été mis en œuvre en juillet 2004 et un CSLP intérimaire mis en œuvre. Un CSLP complet devrait être adopté d'ici fin 2005. Aux **Comores**, les conflits internes n'ont pas permis au pays de mettre en œuvre le programme FMI ("staff monitored program") à partir de juillet 2002, entraînant des délais supplémentaires. Un SMP a finalement été approuvé en Mars 2005. A l'inverse, le **Burundi** a conclu un programme post-conflit avec le FMI début 2003 puis une FRPC début 2004 et le CSLP devrait être adopté mi-2005. Il a ainsi pu bénéficier d'un traitement préliminaire de la dette en Club de Paris en Mars 2004.

Au **Togo**, les progrès ont été interrompus en l'absence de programme avec le FMI depuis 1998 (à l'exception d'un programme suivi par le FMI mis en place entre avril et décembre 2001) et du fait de l'existence d'arriérés persistants envers la Banque mondiale qui ont conduit cette dernière à suspendre ses versements. Par ailleurs, de nombreux donateurs ont décidé de ne plus apporter de soutien financier au Togo. Néanmoins, un CSLP préliminaire a été adopté en Novembre 2004.

Les autres pays sont handicapés par leur éloignement de la communauté financière internationale, le plus souvent lié à une situation post-conflit. Certains progrès ont

cependant été enregistrés. Le **Soudan** a mis en œuvre un programme suivi par les services (SMP) en 2004. Un programme d'accumulation de droits ("Rights accumulation program") pourrait par ailleurs être mis en place en 2005 à condition que la situation au Darfour se stabilise et qu'une solution soit trouvée pour permettre au pays de surmonter le problème des arriérés accumulés vis-à-vis des créanciers multilatéraux (1,5 Md\$ vis à vis du FMI). En **Somalie**, le FMI et la Banque mondiale ont repris leur activité après s'être retirés du pays depuis 1991. La nomination d'un gouvernement constitue le premier pas vers une normalisation qui demeure encore éloignée. Au **Libéria**, la constitution d'un gouvernement de transition et la création de la MINUL ont permis de renouer les contacts avec le FMI. Les autorités ont manifesté leur intérêt pour un SMP. Enfin, la **Birmanie** n'a pas conclu d'accord avec le FMI depuis 1982.

Le retard pris par ces dix pays dans l'entrée dans le processus de l'initiative PPTE soulève une difficulté importante au regard de la nature même de cette initiative, conçue comme une démarche ciblée et n'ayant pas vocation à être une facilité permanente offerte aux pays pauvres très endettés. Pour cette raison, le dispositif PPTE fixe une date (*sunset clause*) avant laquelle les pays éligibles doivent avoir commencé à établir leur historique de performance pour bénéficier des allègements de dette prévus. Si un pays n'a pas franchi le point de décision de l'initiative avant cette date, toute interruption dans son historique de performance devrait donc le priver du bénéfice des allègements de dette.

Compte tenu de la situation des pays n'ayant pas encore atteint le point de décision, la clause d'extinction de l'initiative (*sunset clause*) a cependant été repoussée de deux ans à trois reprises en 2000, 2002 et 2004 (le G7/G8 de Sea Island a recommandé d'en repousser encore une fois le terme de la fin 2004 à la fin de l'année 2006). A cette occasion, la situation des PPTE non éligibles à l'initiative va être réexaminée. Le FMI devrait publier en août un rapport sur cette question. A titre préliminaire, Haïti pourrait devenir éligible.

➤ *La plupart des pays qui bénéficient d'un allègement intérimaire mais qui n'ont pas atteint le point d'achèvement progressent dans la mise en œuvre de leurs programmes macro-économiques*

Le nombre de pays ayant atteint le point d'achèvement s'accroît à un rythme régulier avec un pays en 2000, 3 en 2001, 2 en 2002, 3 en 2003, 7 en 2004 et 3 entre janvier et juin 2005. Les prévisions du FMI et de la Banque mondiale soulignent que potentiellement un autre pays pourrait atteindre le point d'achèvement d'ici la fin de l'année 2005 (le Tchad).

Dans les faits, les pays qui ont franchi le point de décision éprouvent des difficultés à atteindre le point d'achèvement pour deux raisons majeures. D'une part, les programmes conclus avec le FMI peuvent connaître des périodes d'interruptions ("off track"). A l'heure actuelle, 3 pays sont dans cette situation (Cameroun, Guinée et Gambie). D'autre part, la finalisation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui requiert la participation de la société civile est souvent plus longue que prévu. Pour la majorité des 9 pays en période intérimaire, la mise en œuvre des programmes macroéconomiques progresse de manière plutôt satisfaisante.

La période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement tend néanmoins à s'allonger : 8 des 9 pays qui ont franchi le point de décision mais non le point d'achèvement sont entrés dans la période intérimaire depuis plus de trois ans (seule la RDC est en période intérimaire depuis moins de trois ans). Les conséquences financières sont limitées pour les pays concernés qui bénéficient en tout état de cause des allègements de dette intérimaires qui réduisent substantiellement le service de leur dette. Pour autant, la question de la durée de la période intérimaire demeure posée dès lors que la notion de point d'achèvement est devenue "flottante" depuis le sommet de Cologne, alors qu'une période intérimaire limitée à trois ans avait été prévue à l'origine de l'initiative PPTE.

L'accélération de l'initiative au point d'achèvement supposerait d'assouplir la conditionnalité actuelle. Cette conditionnalité, compte tenu des assouplissements qui ont déjà été apportés dans le passé, repose sur la mise en œuvre satisfaisante des programmes du FMI sur une durée ininterrompue d'au moins six mois et une application du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté pendant une durée d'un an, étant entendu que dans des cas exceptionnels cette durée peut être réduite si des progrès significatifs ont été accomplis.

Position de la France :

La France souligne dans le cadre du G7/G8 que la mise en œuvre de l'initiative PPTE doit demeurer une priorité compte tenu de l'engagement constant du G8 depuis son lancement. En outre, elle soutient toutes les mesures appropriées permettant de s'assurer du traitement effectif de la dette des pays éligibles et du rétablissement de la viabilité de leur endettement.

Elle s'est montrée favorable au développement d'une stratégie pour les pays qui ne sont pas encore entrés dans le processus, tout en soulignant l'importance du respect de l'équité avec les autres pays. Dans cette perspective, la France s'est exprimée en faveur du report de la *sunset clause* du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2006

AVANCEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE (données juin 2005)		
PAYS	POINT DE DECISION	POINT D'ACHEVEMENT
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
Bolivie	Janvier 2000	Mai 2001
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Burkina-Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Mauritanie	Mars 2000	Juin 2002
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Bénin	Juillet 2000	Mars 2003
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Ghana	Février 2002	Juillet 2004
Madagascar	Décembre 2000	Novembre 2004
Honduras	Juillet 2000	Mars 2005
Zambie	Décembre 2000	Mars 2005
Rwanda	Décembre 2000	Mars 2005
Tchad	Mai 2001	<i>4^{ème} trimestre 2005</i>
Sierra Leone	Mars 2002	<i>1^{er} trimestre 2006</i>
Cameroun	Octobre 2000	<i>1^{er} trimestre 2006</i>
Malawi	Décembre 2000	<i>1^{er} trimestre 2006</i>
Sao Tome	Décembre 2000	<i>3^{ème} trimestre 2006</i>
Gambie	Décembre 2000	<i>3^{ème} trimestre 2006</i>
RDC	Juillet 2003	<i>3^{ème} trimestre 2006</i>
Guinée	Décembre 2000	<i>4^{ème} trimestre 2006</i>
Guinée-Bissau	Décembre 2000	<i>4^{ème} trimestre 2006</i>
Congo	<i>2005</i>	<i>Post 2006</i>
Côte d'Ivoire	<i>2007</i>	<i>Post 2006</i>
Togo	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
République centrafricaine	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
Comores	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
Burundi	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
Myanmar	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
Libéria	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
Somalie	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>
Soudan	<i>Nd</i>	<i>Post 2006</i>

- **Des allègements de dette importants**

La mise en œuvre de l'initiative PPTE conduit à des allègements de dette importants. Les évaluations actualisées les plus récentes (avril 2005) du montant total des allègements de dette au titre de l'initiative PPTE s'élèvent à 58,0 milliards de dollars en valeur actuelle nette de 2004 pour les 37 pays qui ont vocation à bénéficier des allègements de dette, dont 13,5 milliards de dollars pour les pays sur lesquels les

incertitudes les plus fortes subsistent sur les prévisions en montants (Libéria, Somalie, Soudan).

A ce jour, pour les 27 pays qui ont franchi le point de décision, le total des allègements de dette représente 32,0 milliards de dollars en valeur actuelle nette.

Le montant total des allègements se répartit entre les multilatéraux (46,4 %), les créanciers bilatéraux (53,6% dont 34,2% pour les membres du Club de Paris) et les créanciers privés (5,6 %).

➤ *Les allègements consentis par les créanciers multilatéraux*

Les créanciers multilatéraux participent pleinement à l'initiative PPTE en s'engageant sur 99% de l'effort attendu de leur part.

Les créanciers multilatéraux⁵ réalisent 46,4% de l'effort des créanciers dans le cadre de l'initiative PPTE (26,9 Md\$ en valeur actuelle nette de 2004). Cet effort est particulièrement concentré sur la Banque mondiale (43,4% du total des allègements consentis par les créanciers multilatéraux), devant le FMI (20,1%), la Banque africaine de Développement (15,9%) et la Banque Inter-américaine de Développement (4,8%). Le financement de ces allègements est indirectement assuré par les Etats donateurs : via le Fonds fiduciaire PPTE pour les banques régionales de développement et via le résultat net de la BIRD et la reconstitution des ressources de l'AID pour le groupe Banque mondiale.

Le bouclage du financement de l'initiative PPTE nécessitera de combler le besoin de financement de plusieurs milliards de dollars auquel devra faire face la Banque mondiale à partir de 2006 à mesure que les échéances dues par les pays éligibles seront exigibles. L'accord sur la reconstitution de l'AID-14, pour un montant de 1,7 Md\$, a apporté une réponse limitée à la période 2006-2008. Les coûts de mise en œuvre de l'initiative PPTE au-delà de 2008 devront être couverts par des ressources additionnelles au fur et à mesure des reconstitutions futures de l'AID.

Position de la France :

La France participe pleinement au financement des allègements de dette consentis par les créanciers multilatéraux en contribuant aux ressources du Fonds fiduciaire PPTE à hauteur de 7 %, et aux ressources de l'AID-14 à hauteur de 7,2 %. En ce qui concerne le Fonds fiduciaire, la France a ainsi annoncé en octobre 2002 une contribution nouvelle de 71 M\$ qui s'ajoute à la contribution antérieure de 187 M\$ (166 M\$ à travers le FED et 21 millions sur le plan bilatéral).

⁵ Ce sont au total 23 créanciers multilatéraux qui se sont engagés à mettre en œuvre les annulations de dette prévues dans le cadre de l'initiative PPTE.

➤ *Les créanciers du Club de Paris*

Le Club de Paris a enregistré une activité soutenue en 2004 et début 2005 avec la conclusion de six accords avec des pays éligibles à l'initiative PPTE entre juin 2004 et juin 2005 (voir point 2.2.3.). Sur les six, les accords avec le Ghana, Madagascar, la Rwanda, la Zambie et le Honduras ont visé à traiter le stock de leur dette dans la foulée du franchissement du point d'achèvement, tandis qu'un traitement de flux préliminaire en attendant l'atteinte du point de décision a été consentis au Congo. Le tableau suivant dresse un bilan des accords conclus dans le cadre du Club de Paris (informations disponibles sur le site Internet <http://www.clubdeparis.org>).

Pays	Situation vis-à-vis du Club de Paris
Pays ayant atteint le point d'achèvement	
Ouganda	Accord de stock PPTE renforcé septembre 2000
Bolivie, Mozambique	Accord de stock PPTE renforcé avril et novembre 2001
Tanzanie, Burkina Faso, Mauritanie	Accord de stock PPTE renforcé janvier, juin et juillet 2002
Mali, Bénin	Accord de stock PPTE renforcé mars, avril 2003
Guyana	Accord de stock décembre 2003
Nicaragua, Niger, Sénégal, Ethiopie, Ghana, Madagascar	Accord de stock PPTE renforcé, janvier, avril, mai, juillet et novembre 2004
Zambie, Rwanda, Honduras	Accord de stock PPTE renforcé, mai 2005
Pays ayant atteint le point de décision	
Cameroun, Guinée-Bissau, Malawi, Guinée, Sierra Leone, Tchad, Gambie, Sao Tomé	Accords d'allègement intérimaire conclu en Club de Paris avant avril 2002
Rép. Dém. du Congo	Accords d'allègement intérimaire conclu en Club de Paris pendant l'année 2003
Pays n'ayant pas encore atteint leur point de décision	
Côte d'Ivoire	Accord de flux conclu aux termes de Lyon en avril 2002
Centrafrique, Togo, Congo-Brazaville	Dernier accord conclu selon les termes de "Naples"
Libéria (1984) ; Soudan (1984), Somalie (1987)	Dernier traitement très ancien (la date de chaque accord figure entre parenthèses)
Burundi	Rééchelonnement selon les termes "de Naples" en 2004
Myanmar, Comores	Aucun accord signé
Pays qui n'atteignent pas les critères d'endettement	
Kenya	Traitement de flux dans le cadre de l'approche d'Evian en 2004
Yémen	Accord de stock conclu selon les termes de "Naples" en juin 2001
Angola	Dernier accord en 1989
Vietnam	Dernier accord en 1993 selon les termes de "Londres"

➤ *Les allègements de dette consentis par la France*

Les allègements de dette consentis par la France représentent environ 12,7 Mds d'euros. Ce montant se décompose en deux grandes masses.

La première, qui représente 7,6 Mds d'euros, correspond à la contribution multilatérale, c'est-à-dire aux annulations réalisées en Club de Paris. Sur ces 7,6 Mds d'euros environ 3,05 Mds d'euros découlent de l'application des termes de Naples et 4,55 Mds d'euros reflètent l'effort au titre de l'initiative PPTE renforcée proprement dite.

La seconde, qui représente 5 Mds d'euros, correspond à la contribution bilatérale (volontaire et additionnelle) qui est réalisée au-delà du cadre de base de l'initiative PPTE renforcée. D'une part, l'annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement à hauteur de 100 % s'élève à 3,9 Mds d'euros. Cette annulation est concrétisée dans le cadre des contrats de désendettement et de développement (C2D). D'autre part, l'annulation à 100 %, dès le point de décision, des créances commerciales éligibles aux traitements en Club de Paris, conformément à l'engagement pris lors du sommet de Yaoundé en janvier 2001, représente 1,1 Md d'euros supplémentaires.

Position de la France :

La France, en tant que premier créancier des pays éligibles à l'initiative PPTE, est le pays qui consent l'effort le plus important. Le coût des annulations réalisées par la France représente ainsi quatre fois celui des annulations réalisées par le Royaume-Uni ou par les Etats-Unis.

➤ *Les créanciers non-membres du Club de Paris*

La participation des créanciers non-membres du Club de Paris demeure limitée à ce stade à 72% de l'effort attendu de leur part. Cet effort traduit le fait que sur 51 créanciers, seuls 28 participent pleinement à l'initiative, alors que 23 créanciers ne se sont pas engagés à ce jour à accorder les allègements de dette nécessaires (dont la Libye qui a annoncé en 2004 son retrait de l'initiative). Parmi les créanciers non-membres eux-mêmes éligibles à l'initiative PPTE, seulement trois se sont engagés à participer (Tanzanie, Rwanda et Cameroun).

Par ailleurs, certains créanciers bilatéraux ont vendu leurs créances à des fonds privés "vautours" qui tentent de recouvrer ces créances par la voie contentieuse.

Le FMI et la Banque mondiale ont poursuivi leurs efforts envers les créanciers concernés à travers des contacts bilatéraux, notamment dans le cadre des missions Article IV et en commençant à développer une stratégie à l'égard des créanciers réticents. Cette stratégie consiste à publier la liste des pays qui participent seulement en partie ou même pas du tout à l'initiative dans les documents de ces institutions liées à la surveillance ou aux programmes conclus avec les pays débiteurs ou avec les pays créanciers.

Le FMI et la Banque mondiale ont par ailleurs proposé à leurs conseils d'administration de créer un fonds pour financer les allègements de dette que devraient consentir les pays PPTE que ces derniers ne parviennent pas à financer.

Position de la France :

La France soutient la stratégie de mise en relief des créanciers qui ne participent pas ou pas pleinement à l'initiative, en particulier s'agissant des pays relativement riches ou de ceux qui bénéficient de financements de la communauté financière internationale à travers le FMI ou la Banque mondiale. Pour ces derniers, ainsi que pour les créanciers PPTE, la France a indiqué que la participation à l'initiative devrait être intégrée dans le financement des programmes du FMI ou de l'aide accordée par les autres institutions financières internationales.

➤ *Les créanciers privés*

Les créanciers privés représentent un volume limité de la dette des pays PPTE mais constituent une source d'incertitude forte dès lors que ces créanciers tendent à recourir de manière accrue aux poursuites judiciaires.

Les pays du G7 à Kananaskis avaient demandé au FMI et la Banque mondiale de présenter des propositions de nature à favoriser la participation des créanciers privés et à apporter une réponse aux pays PPTE qui font l'objet de poursuites devant les tribunaux. La Commission pour l'Afrique a également formulé des propositions en ce sens en 2005 en appelant à un accompagnement accru des pays africains confrontés à ce type de contentieux. Les conseils d'administration des deux institutions ont examiné les propositions qui visent essentiellement à recourir de façon accrue à la facilité pour la réduction de la dette de l'AID (qui permet de racheter les créances des créanciers privés après décote). Depuis 1989, cette facilité a été utilisée pour 21 opérations qui ont permis de réduire de 4,1 Mds\$ les encours en principal.

En revanche, le FMI et la Banque mondiale ont estimé qu'aucune aide technique (ni directe ni même indirecte à travers la gestion d'un fonds fiduciaire regroupant des contributions qui seraient destinées à financer des honoraires de conseils juridiques pour les débiteurs) ne pouvait être apportée aux pays débiteurs en raison du conflit d'intérêt potentiel (entre leur rôle de conseil et celui de créancier) qui pourrait exister.

Position de la France :

La France a exprimé son souhait de voir le FMI et la Banque mondiale poursuivre l'examen de la question de la participation des créanciers privés et formuler des propositions plus ambitieuses.

? *Les perspectives de l'initiative PPTE*

• **Des résultats tangibles**

Les allègements de dette ont produit des résultats tangibles tant en termes de viabilité de la dette des pays éligibles que de financement des dépenses sociales. L'évolution

positive de la structure des budgets des pays éligibles à l'initiative PPTE se poursuit à mesure que les marges de manœuvre libérées au niveau du service de la dette sont consacrées à l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation, conformément à l'orientation décidée lors du passage de l'initiative PPTE originelle à l'initiative dite renforcée.

➤ *Le poids de la dette se réduit de manière réelle*

Dans les 27 pays qui ont atteint le point de décision, l'impact de la mise en œuvre de l'initiative PPTE est surtout sensible au niveau des ratios de service de la dette, compte tenu des allègements intérimaires consentis par les créanciers du Club de Paris.

Le total de la dette de ces 27 pays qui ont franchi le point de décision a été réduit des deux tiers, passant en valeur actuelle nette de 2003 de 80 Md\$ à 32 Md\$ (et 26Md\$ après prise en compte des mesures d'allègement complémentaires décidées dans un cadre bilatéral). Pour les 14 pays qui avaient franchi le point d'achèvement mi-2005, la dette a été réduite de 67% en valeur actuelle nette (de 37 Md\$ à 12 Md\$).

Au total, par rapport au niveau du service de la dette atteint en 1998-1999, le service de la dette des 27 pays ayant franchi le point de décision rapporté aux exportations et aux revenus fiscaux a été réduit de 16% et 24% à respectivement 10% et 15% en 2003. En 2006, ces ratios devraient atteindre un niveau inférieur à la moitié de celui de 1998-1999. Les 27 pays PPTE ayant franchi le point de décision devraient ainsi présenter des ratios de dette égaux ou inférieurs à la moyenne des pays pauvres non-éligibles à l'initiative PPTE.

➤ *Les dépenses sociales continuent d'augmenter dans les pays ayant franchi le point de décision*

L'augmentation des dépenses sociales a été plus que proportionnelle à la réduction du service de la dette. Les dépenses sociales représentent plus de 9 milliards de dollars en 2003 contre environ 5,8 milliards en 1999. Ces dépenses sont passées sur la même période de 6,4% à 7,9% du PIB. Au total, les dépenses de réduction de la pauvreté représentent en 2004 49,3% des recettes des Etats dans les 27 pays ayant franchi le point de décision contre 40,9% en 1999. Cette proportion est passée de 38,6% à 48,7% sur la même période pour les pays d'Afrique sub-saharienne.

Position de la France :

La France considère l'affectation des marges de manœuvre dégagées par les allègements de dette aux dépenses de réduction de la pauvreté comme prioritaire dans le cadre de l'initiative PPTE et de la réalisation des objectifs du millénaire.

Pour assurer l'efficacité de cette affectation, la position française a consisté à soutenir une prise en compte accrue de la gouvernance et de la gestion des finances publiques dans les pays éligibles.

➤ *Les allègements additionnels de dette au point d'achèvement (topping up)*

L'initiative PPTE renforcée offre la possibilité aux créanciers d'accorder un allègement supplémentaire de la dette au point d'achèvement (*topping up*) au delà des allègements prévus au point de décision lorsque des facteurs exogènes (comme l'évolution du prix des matières premières, les catastrophes naturelles..) ont affecté négativement la viabilité à long terme de la dette. Les allègements de dette au point d'achèvement permettent donc d'apporter une réponse à une dégradation des ratios de dette dans les pays qui se situent encore dans la période intérimaire.

Les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé, en septembre 2001, une méthodologie en vue d'accorder un allègement additionnel au cas par cas devant permettre de respecter les seuils définis par l'initiative PPTE (ratio dette /exports de 150% ou de dette /recettes de 250%) lorsque ces seuils sont dépassés d'au moins 5 à 10 % durant une durée suffisamment longue de l'ordre de 3 à 5 ans, malgré l'effort de l'initiative renforcée et des allègements bilatéraux.

Le premier pays à avoir bénéficié du *topping-up* est le Burkina-Faso où la chute de près de 20 % du prix du principal produit d'exportation du pays, le coton, qui représente environ 39 % des exportations, avait entraîné une forte dégradation des exportations constatée au point d'achèvement en avril 2002 au regard des prévisions réalisées au moment du point de décision. Cette dégradation a rendu nécessaire un effort supplémentaire pour assurer le respect du ratio de dette rapportée aux exportations qui s'élevait, après prise en compte des annulations consenties sur le plan bilatéral par les créanciers du Club de Paris, à 199%.

Depuis lors, les créanciers du Club de Paris ont procédé à un nouvel allègement additionnel de dette pour le Niger et pour l'Ethiopie en mai 2004. En outre, le FMI et la BM ont accordé un allègement additionnel de dette au Rwanda en avril 2005.

L'évaluation du coût potentiel du *topping up* reste assez incertaine à ce stade. Les allègements additionnels accordés au Burkina-Faso, à l'Ethiopie et au Niger ont porté sur 978 M\$ de créances en valeur actuelle nette. La dernière évaluation disponible faisait apparaître, sur les 9 pays ayant franchi le point d'achèvement mais non le point de décision, un excès de dette extérieure par rapport aux ratios de l'initiative PPTE de 767 M\$ en valeur actuelle nette, dont 349 M\$ pour le Malawi et 194 M\$ pour le Tchad.

Il y a aujourd'hui un débat entre les actionnaires des IFI sur les modalités de calcul de ces allègements additionnels. La méthodologie actuelle prévoit l'évaluation de la viabilité de la dette après mise en œuvre des allègements réalisés par certains créanciers sur une base bilatérale. Une proposition de modification de la méthodologie (soutenue par la France et le Royaume-Uni) consiste à analyser la viabilité de la dette avant la prise en compte des allègements bilatéraux additionnels. Cette modification entraînerait l'éligibilité d'un plus grand nombre de pays à ces allègements et une maximisation du soutien apporté (puisque les allègements réalisés sur une base bilatérale se révéleraient effectivement additionnels). Cependant, cette modification présenterait un coût supplémentaire élevé au regard de la méthodologie actuelle. La proposition de modification a été examinée aux conseils d'administration

du FMI et de la Banque mondiale au mois de mars 2003 sans qu'un accord puisse être dégagé.

Position de la France :

La France soutient activement le recours aux annulations supplémentaire de dette dès lors que les conditions du topping up sont réunies. De telles annulations constituent une condition essentielle au rétablissement durable de la viabilité de la dette.

En outre, la France soutient la proposition de modification de la méthodologie de calcul des allègements additionnels de dette au point d'achèvement.

- **Des résultats à consolider**

La viabilité de la dette à long terme repose en dernier ressort sur les efforts des pays concernés visant à pratiquer une politique prudente de nouvel endettement et à assurer la solidité du cadre macroéconomique, la consolidation de la croissance et la diversification des exportations. L'évaluation de l'initiative PPTE réalisée par le Département d'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale souligne cependant que les objectifs de l'initiative ont davantage visé à réduire le stock de la dette et à lutter contre la pauvreté qu'à favoriser la croissance ou à diversifier les exportations. En outre, l'analyse de la viabilité de la dette des pays PPTE souligne que si l'initiative contribue à restaurer la viabilité de la dette, les allègements de dette ne constituent pas en eux-mêmes une garantie du maintien de cette viabilité dans le temps.

Dans ce contexte, les pays PPTE demeurent, à court terme, fortement vulnérables aux chocs externes. D'une part, ces chocs sont plus fréquents dans les pays PPTE que dans les autres pays en développement en raison de la forte concentration de leurs produits d'exportations et la forte volatilité des cours des matières premières. D'autre part, ces pays ne disposent pas des moyens d'amortir ces chocs sans recourir à l'endettement.

Une attention particulière doit donc être apportée, au delà de la mise en œuvre de l'initiative, à la viabilité à long terme de la dette et l'adoption du cadre d'analyse de la viabilité de la dette par les IFIs au début 2005 marque un progrès important en ce sens qu'il convient de poursuivre.

En outre, la mise en œuvre de l'initiative sur l'annulation de la dette multilatérale des pays PPTE après le point d'achèvement proposée par le G8 en juin 2005 (cf. p.26 & sq.) contribuerait fortement au renforcement de la soutenabilité à long terme de la dette de ces pays.

FRPC / CSLP (alignement)

Les prêts concessionnels du FMI sont centrés sur la réduction de la pauvreté ancrée sur une stratégie économique orientée vers la croissance (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance - FRPC). En concertation avec la Banque mondiale, le FMI soutient les grandes orientations définies par chaque pays emprunteur dans un cadre stratégique pour la réduction de la pauvreté (CSLP), préparé avec la participation de la société civile et d'autres partenaires au développement.

Les discussions sur la bonne articulation entre les programmes dans le cadre de la FRPC et le processus des CLSP ont été l'occasion de débattre du réalisme des prévisions et des objectifs de croissance retenus respectivement dans les programmes FRPC et les CSLP. Les CSLP sont en effet le fruit d'un travail d'écoute et d'échange auprès de l'ensemble des acteurs du développement et de la population : ils concrétisent l'objectif « d'appropriation » (ownership) des politiques de développement mis en avant par les IFI ces dernières années. De ce fait, ils sont le plus souvent très ambitieux, tant dans leurs objectifs que dans leur programme d'action, ce qui peut poser des problèmes de coordination avec le contenu des programmes FRPC négociés avec le FMI. Le conseil est assez partagé sur ce sujet. Certains pays industrialisés considèrent que les objectifs des programmes FRPC du FMI, et donc, a fortiori, ceux présentés dans les CSLP, sont généralement trop optimistes (notamment sur les perspectives de croissance). D'autres estiment préférable de préserver le scénario « haut » plus ambitieux afin de définir, sur ces bases, les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire. Ceci inciterait, selon ces derniers, les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux à renforcer leur aide financière et technique en faveur de ces pays pour leur permettre de faire face aux besoins ainsi identifiés.

Le constat dressé par le Bureau d'évaluation indépendant (BEI) du FMI en juillet 2004 a été particulièrement sévère à l'égard des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), dont il considère qu'elles sont insuffisamment pilotées par les pays concernés et que leur élaboration n'associe pas assez l'ensemble des parties prenantes (société civile notamment). Le BEI estime également que le contenu des SRP élude trop souvent les sujets les plus conflictuels qui sont aussi souvent les plus stratégiques (l'ouverture commerciale et la réforme des entreprises publiques). Enfin, le BEI critique la trop grande focalisation sur les procédures et les documents (CLSP), le manque de critères pour évaluer les progrès, le manque de clarté sur les responsabilités des parties prenantes et des ressources insuffisantes.

Plusieurs recommandations ont été adoptées pour corriger les limites identifiées dans le rapport en vue de faire progresser le cadre et de mieux coordonner la FRPC et les CSLP. Une plus grande flexibilité a notamment été introduite de façon à ce que l'approche stratégique de réduction de la pauvreté s'adapte mieux aux particularités du pays. Par ailleurs, l'impact de la stratégie de réduction de la pauvreté sur les opérations du FMI devra être clarifiée et les productions attendues du FMI précisées.

Aider les pays à faire face aux chocs exogènes

Les pays à faible revenu présentent une forte vulnérabilité aux chocs exogènes, en raison notamment de la forte concentration des recettes d'exportation sur un nombre réduit de produits (50% des pays concernés tirent plus de 50% de leurs recettes d'exportation de seulement trois produits) et des fortes fluctuations des prix de ces produits. Cette forte vulnérabilité, dont témoigne la situation actuelle des pays africains producteurs de coton, implique une forte volatilité de la croissance qui procure les ressources nécessaires au remboursement de la dette et à la réduction de la pauvreté.

Or, les instruments existants ne permettent pas aux pays à faible revenu de surmonter les chocs exogènes :

- les allègements de dette ne constituent qu'une réponse partielle et apparaissent insuffisamment réactifs pour répondre à de nouveaux chocs.
- la FRPC n'est pas adaptée dans tous les cas dans la mesure où si un pays ne s'inscrit pas dans le cadre d'un programme au titre de cette facilité au moment du choc, les délais de négociation et de mise en place sont trop longs ;
- la facilité de financement compensatoire (FFC), créée au profit des pays exportateurs affectés par une baisse temporaire des cours des matières premières, n'apparaît pas adaptée aux pays les plus pauvres en raison de son coût et de ses modalités de remboursements. Le conseil d'administration du FMI a envisagé, au printemps 2004, la possibilité de rendre cette facilité concessionnelle mais cela n'aurait pas répondu aux besoins des pays pauvres dans la mesure où l'objet de la FFC est limité (chute des exports ou excès d'importations céréalières temporaire).

Dans ces conditions et à l'initiative de la France, la réflexion s'est orientée vers la création au sein du FMI d'une facilité « chocs exogènes » sous la forme d'une fenêtre de financement sous l'instrument FRPC. Cette nouvelle facilité semble en effet être la plus à même d'offrir la souplesse et la rapidité dans l'octroi des ressources. Le principe de la création de cette facilité a été reconnu à la fois lors du G7 Finances d'avril 2005 et dans le communiqué du CMFI qui s'est tenu au même moment. Ses modalités de mise en œuvre devraient être discutées avant les assemblées annuelles de septembre 2005. A cette occasion, la France veillera à ce que cette facilité soit disponible aussi bien pour les pays couverts par un programme sans financement que pour les pays qui n'ont aucun accord avec le Fonds. Dans le contexte actuel de forte augmentation des prix du pétrole, elle s'assurera également que la hausse de la facture énergétique pour les pays à faible revenu puisse bien être considérée comme un choc exogène susceptible de donner accès à cette facilité.

Cette question a également reçu une attention particulière au sein du Groupe de la Banque mondiale, aiguillonné en cela par les demandes répétées du comité du développement (communiqués du 22 septembre 2003 et du 25 avril 2004) demandant au FMI et à la Banque mondiale « d'accélérer leurs travaux sur les mesures et les

instruments de nature à aider les pays à faible revenu à faire face aux chocs exogènes ».

Suite à ces demandes, le conseil d'administration de la Banque mondiale a examiné en mars 2005 un rapport des services présentant une série d'options sur l'assistance que le Groupe de la Banque Mondiale pourrait apporter aux pays frappés par des chocs exogènes.

Les réponses envisagées combinent des solutions de long terme, s'intégrant dans les politiques de développement au sens large (amélioration de la gestion des finances publiques afin de permettre la constitution de réserves financières, politiques promouvant la croissance et la diversification des économies, approfondissement des marchés financiers), mais également des mesures de plus court terme permettant de traiter les conséquences des chocs exogènes. De ce point de vue, divers instruments pouvaient être considérés :

- des instruments d'intervention ex-post : les services ont noté que certains chocs (en général ceux liés à des catastrophes naturelles) étaient plus faciles à identifier que d'autres (sécheresse ou chocs sur les termes de l'échange). Pour les catastrophes naturelles, les bailleurs semblaient disposer des instruments ad hoc pour assister les pays victimes de tels chocs. Pour les chocs liés aux termes de l'échange, la définition d'instruments adéquats s'avérait plus délicate, et les réponses s'avéraient le plus souvent individuelles, au cas par cas, et non coordonnées ;
- des instruments d'intervention ex-ante : les services ont étudié trois types de produits financiers sous la forme de contrats de prêts liant le service de la dette des pays à faible revenu (i) à la croissance réelle du PIB, (ii) au cours des matières premières et à la quotité de ces matières premières dans les exportations et le PIB des pays, (iii) à l'évolution du taux de change réel. L'analyse en profondeur de ces mécanismes a toutefois conduit les services à mettre en évidence certains risques ou défauts associés.
- l'assistance d'urgence pour les catastrophes naturelles du FMI, dont le coût a été opportunément réduit en janvier 2005, avec le soutien actif de la France (qui par ailleurs a été le seul pays à annoncer une contribution au fonds fiduciaire destiné à subventionner la facilité), pour rendre la facilité concessionnelle, couvre un champ trop limité.

Le conseil d'administration de la Banque mondiale a demandé aux services d'approfondir leurs réflexions en vue de proposer des solutions concrètes et opérationnelles à l'occasion de la revue à mi-parcours de l'AID 14 (mi-2006).

1.2 L'action de la Banque en faveur du développement

La Banque mondiale s'est résolument positionnée comme l'institution multilatérale de référence en matière d'aide au développement. Elle s'efforce de réduire la pauvreté en agissant dans deux directions, le soutien à la croissance (amélioration du climat de l'investissement, financement d'infrastructures, etc.) et le développement social (mise en œuvres des ODM en matière de santé et d'éducation). Cette double orientation conduit la Banque à intervenir dans les secteurs les plus variés où le plus souvent elle dispose d'une valeur ajoutée par rapport à d'autres bailleurs.

1.2.1 Réduire la pauvreté et les inégalités

Politiques sectorielles

? Eau

L'accès à l'eau et l'assainissement figurent parmi les grands défis que la communauté internationale s'est engagée à résoudre dans le cadre des Objectifs de développement du millénaire.

L'action de la Banque mondiale a dans ce cadre pris plusieurs voies :

- l'eau occupait une place centrale lors de la présidence française du G8. La France continue à veiller à la mise en œuvre par la Banque mondiale des recommandations du plan d'action sur l'eau adopté au sommet d'Evian ;
- parallèlement, la France a invité la Banque mondiale à coopérer activement avec la Banque africaine, qui ambitionne de devenir le pivot de la stratégie mise en œuvre par la communauté internationale pour atteindre l'objectif du millénaire en matière d'eau en Afrique.

Deux initiatives parallèles sont actuellement lancées en Afrique dans le secteur de l'eau, dont l'articulation a été présentée lors de la conférence internationale pour l'eau et l'assainissement en Afrique rurale organisée par la Banque Africaine de Développement et accueillie par la France le 1^{er} avril 2005 au ministère des finances.

- L'initiative pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural de la BAfD : en lien avec le NEPAD, cette initiative vise à financer les infrastructures physiques nécessaires à l'accès à l'eau de 80% des populations rurales africaines. Une contribution additionnelle de la France de 40 millions d'euros a été annoncée à cette occasion.
- La facilité africaine pour l'eau pour les plus pauvres : créée à l'initiative des ministres africains pour l'eau et gérée par la Banque Africaine, cette facilité finance d'une part la mise en place de l'environnement institutionnel et des

capacités nécessaires à une gestion efficace et efficiente des ressources en eau, d'autre part des infrastructures innovantes, de petite taille, en milieu rural. La France participera au financement de la Facilité Africaine pour l'Eau pour les plus pauvres à hauteur de 12 millions d'euros sur 5 ans.

La Banque mondiale devra donc veiller à s'articuler étroitement avec la Banque africaine mais également avec les bailleurs bilatéraux et l'initiative européenne pour l'eau, dont la facilité UE-ACP pour l'eau (dotée de 250 M€) constitue l'instrument financier.

Position de la France :

L'accueil de la conférence internationale sur l'eau et l'assainissement en Afrique rurale par la France est une nouvelle manifestation de l'engagement formulé par le Président de la République au sommet du G8 d'Evian de doubler l'aide publique au développement française dans le domaine de l'eau.

La France est devenue le premier contributeur au Fonds africain de développement avec 378 millions d'euros et va contribuer à hauteur de 12 millions d'euros à la Facilité africaine pour l'eau. Répondant à l'appel du Président de la BAfD, une contribution additionnelle de 40 millions d'euros au profit de l'initiative pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en Afrique rurale de la Banque a été annoncée.

La France restera attentive à ce que la Banque Mondiale coordonne efficacement son action avec celle des autres bailleurs dans ce domaine, tout particulièrement la Banque Africaine de Développement et l'Union Européenne.

? **Relever le défi de l'égalité hommes-femmes**

En 1995, lors de la quatrième conférence mondiale des femmes de Pékin, la communauté internationale a établi une plate-forme d'action visant à améliorer la condition féminine. Le dixième anniversaire de cette Conférence mondiale a été célébré, à New York, à l'occasion de la 49ème session de la commission des Nations Unies sur la condition de la femme qui s'est tenue du 28 février au 11 mars 2005.

Pour faire suite à ces travaux sur la question de l'égalité entre homme-femme, la vice-présidence européenne de la Banque mondiale, en partenariat avec le ministère des Affaires étrangères et l'association Equilibres & Populations, a organisé la conférence « Développement : 10 ans après Pékin, relever le défi de l'égalité Homme Femme », le 24 mars 2005 à Paris. Mme Nicole Ameline, Ministre de la Parité et de l'Egalité Professionnelle et M. Xavier Darcos, Ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, étaient les invités d'honneur de la conférence.

Cette rencontre a permis de rappeler le chemin parcouru depuis Pékin. Des progrès ont été enregistrés. Davantage de lois protègent les femmes contre les discriminations. Les niveaux d'instruction des femmes se sont améliorés et la proportion de femmes au sein de la population active s'est accrue de 15 points de pourcentage en moyenne dans les pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine. Depuis

1970, leur espérance de vie moyenne a augmenté de 15 à 20 ans dans les pays en développement.

Néanmoins, les progrès sont lents et disparates. Sur le milliard d'individus qui vivent avec moins de un dollar par jour, les 3/4 sont des femmes alors qu'elles produisent les 2/3 des richesses mondiales. En matière de santé, la pandémie du sida touche particulièrement les femmes et plus de 10 000 d'entre elles meurent chaque semaine dans le monde en développement des complications liées à l'accouchement. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour offrir un accès à la santé, assurer l'entrée des femmes sur le marché du travail et augmenter leur niveau de représentation aux postes de décision.

Position de la France:

La France est pleinement mobilisée pour réduire les inégalités entre les sexes, facteur structurant du sous-développement. Elle a ainsi renouvelé son engagement pour l'égalité des hommes et des femmes, à l'occasion de la célébration du dixième anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin. Elle a démontré sa détermination à poursuivre la dynamique qu'elle a lancée dès octobre 2004 aux Nations Unies avec l'initiative « Partenaires pour Pékin plus 10 », qui réaffirme les acquis et valeurs fondamentales de Pékin et Pékin +5.

La France a aussi souligné l'urgence d'inscrire pleinement la lutte pour l'égalité homme-femme au cœur des Objectifs de développement du millénaire en ce qu'elle participe à la réduction de la pauvreté. La France a souscrit à l'ensemble des engagements internationaux qui visent à promouvoir depuis les années 1970 l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, et plus globalement les droits humains.

Elle œuvre activement en faveur de la criminalisation des violences domestiques et sexuelles. La France est ainsi, avec les Pays-Bas, le promoteur aux Nations Unies d'une étude sur la violence contre les femmes qui vise à réunir des données conceptuelles et statistiques solides.

Elle souhaite ensuite assurer aux femmes un accès à la santé, notamment aux droits à la reproduction, et favoriser l'éducation des filles. Enfin, l'autonomie économique des femmes est une priorité pour la France. Il s'agit de leur offrir la maîtrise des ressources, l'accès à la terre, au crédit et à la formation.

En France, le gouvernement a inscrit dans ses politiques publiques internes la politique européenne de "gendermainstreaming". Depuis 2002, la France a opté pour la démarche intégrée de l'égalité, à travers la Charte de l'égalité qui engage plus de cent acteurs publics, associatifs et partenaires sociaux sur plus de trois cents actions pour l'égalité dans leurs programmes respectifs.

? **Fonds pour l'éducation des Roms**

La communauté internationale porte une attention particulière à la question des Roms. Le thème de la discrimination des Roms a pris une nouvelle dimension avec

l'entrée de dix nouveaux Etats membres dans l'Union européenne. Plus de cinq millions de Roms vivent dans l'Union élargie et ils représentent une minorité atteignant jusqu'à 10% de la population dans certains pays. Ils constituent ainsi la première minorité au sein de l'Union. Nombre d'entre eux sont touchés par l'extrême pauvreté et par les discriminations au niveau de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la santé. 70 à 80% des enfants roms n'achèvent pas l'école primaire et le taux de ceux qui suivent les études supérieures reste inférieur à 1%. Dans certaines régions, les taux de chômage et de non alphabétisation des Roms sont proches de 100%. Par ailleurs, leur situation sanitaire est souvent critique. En Bulgarie, les Roms ont une espérance de vie de dix ans inférieure à celle du reste de la population.

Face à ce constat, de multiples initiatives ont vu le jour. Ainsi, la Banque mondiale s'est activement engagée à promouvoir l'inclusion et le développement des communautés tsiganes. A la suite de la conférence co-organisée avec l'Institut pour une société ouverte (OSI, Open Society Institute) et la Commission européenne à Budapest en juin 2003, la Banque mondiale a lancé deux initiatives : la décennie 2005-2015 de l'intégration des Roms et le Fonds pour l'éducation des Roms.

La première comporte trois axes principaux : la définition d'objectifs nationaux quantitatifs clairs pour l'intégration sociale et économique, le lancement de plans nationaux d'action et le suivi de ces plans. Les huit pays participants à cette décennie des Roms (Hongrie, Slovaquie, Croatie, Bulgarie, Roumanie, République tchèque, Macédoine, Serbie et Monténégro) ont fixé quatre priorités : le logement, l'éducation, la santé et l'emploi. Les chefs de gouvernement de ces huit pays se sont réunis le 2 février à Sofia, la capitale bulgare, pour inaugurer officiellement cette initiative en signant une déclaration commune dans laquelle ils s'engagent à lutter contre la discrimination et la pauvreté touchant cette minorité.

Le Fonds pour l'éducation des Roms vise, quant à lui, à réduire les difficultés d'accès des Roms à une éducation de qualité. Trois fonctions lui ont été assignées : accorder des bourses aux secteurs éducatifs publics et privés pour leur permettre d'améliorer l'accueil des Roms ; créer des centres inter-européens d'information sur l'éducation des Roms ; enfin, faire des rapports réguliers sur l'état de l'éducation des Roms. Une conférence des bailleurs a été organisée, les 2 et 3 décembre 2004 à Paris, par la Banque mondiale, la Banque de développement du Conseil de l'Europe et l'Institut pour une société ouverte (OSI, Open Society Institute). Cette rencontre a permis de lever 42 millions de dollars de promesses de dons dont 30 millions viennent de l'Institut pour une société ouverte, fondation créée par Georges Soros.

Position de la France:

La France salue les initiatives de la Banque mondiale et elle est, elle-même, activement engagée à lutter contre l'exclusion sociale des Roms.

La secrétaire d'Etats aux droits des victimes, Mme Nicole Guedj, s'est rendue à la conférence des bailleurs des 2 et 3 décembre pour participer au lancement du fonds de la Banque mondiale en faveur de l'éducation des Roms. A cette occasion, elle a rappelé les actions de la France en matière d'intégration des Roms. L'approche

française s'appuie sur trois idées directrices: intégration, partenariat et proximité, et ce, tant au niveau local, national qu'international. La France estime qu'il est important de prendre des mesures favorisant l'intégration locale pour des populations qui se sédentarisent. Ces politiques constituent un enjeu majeur pour la stabilité du continent. Ensuite, la France a décidé de travailler étroitement avec les collectivités locales afin de combattre les pratiques discriminatoires. Enfin, elle œuvre pour une meilleure coordination des initiatives existantes.

Au niveau international, la participation française passe par un dialogue avec les pays concernés en bilatéral et par un engagement dans des initiatives coordonnées par des organisations à compétence régionale comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ainsi, la France co-parraine avec la Finlande, au sein du Conseil de l'Europe, la création du Forum européen des Roms et gens du voyage.

La France a été sollicitée pour contribuer au fonds pour l'éducation des Roms de la Banque mondiale sous forme d'une contribution financière ou d'un détachement d'experts. Bien que la France salue ce type de projet présenté par des instances multilatérales, elle estime que la place de la Banque mondiale n'est pas pleinement justifiée dans la création d'un tel fonds. Les institutions européennes semblent plus légitimes pour assurer l'intégration de cette minorité. Il est, par ailleurs, nécessaire d'étudier la cohérence de ce fonds avec les actions existantes pour éviter toute duplication. Une éventuelle contribution au fonds pour l'éducation par l'intermédiaire d'experts reste à examiner.

?

Education – Santé

- **Préparation d'une nouvelle stratégie de lutte contre le VIH sida**

Depuis 1988, la Banque mondiale a financé des projets de lutte contre le sida dans 67 pays. Le volume total de prêts et de dons financés par l'institution atteint 2,5 milliards USD et les engagements annuels sont passés de 10 M USD par an au début à environ 250 à 300 M USD par an, ces dernières années. Depuis 2000, la Banque mondiale a particulièrement mis l'accent sur la lutte contre le sida en Afrique subsaharienne et dans les Caraïbes à travers les programmes plurinationaux de lutte contre le sida (Multicountry HIV AIDS Programs, MAP) qui développent des approches multisectorielles, sont financés au travers de dons et dont la moitié des financements vont aux communautés (plus de 30 000 sous-projets pilotés par la société civile ont été financés par la Banque mondiale en Afrique).

En janvier 2004, la Banque mondiale, en lien avec Onusida, DFID et une ONG (MAP International) a réalisé une revue à mi-parcours de ses programmes plurinationaux de lutte contre le sida. Cette évaluation a conclu à la nécessité de maintenir le cap avec cependant des recommandations en matière de mise en oeuvre, de coordination et de suivi et évaluation. En outre, le département d'évaluation indépendant de la Banque a réalisé une évaluation des programmes plurinationaux de lutte contre le sida. Ces travaux ont servi de base à la définition d'un nouveau plan d'action pour les trois années à venir. Ce plan d'action entend favoriser la réalisation

des " Three ones " (les trois principes proposés par Onusida et approuvés par la communauté internationale en 2004 : une autorité nationale chargée de la lutte contre le VIH/sida, un cadre stratégique de lutte contre le VIH/sida et un système de suivi et évaluation). Il fixe cinq priorités : (i) aider les pays à adopter des plans nationaux de lutte contre le sida plus solides et plus stratégiques ; (ii) accélérer la mise en œuvre et le déboursement des fonds ; (iii) renforcer les capacités de suivi et évaluation ; (iv) mieux partager les expériences et améliorer la connaissance globale ; enfin (v) renforcer le partenariat pour plus d'efficacité sur le terrain.

Position de la France :

Le 17 mai 2005, la Banque mondiale a organisé, à Washington, une large consultation autour de ce projet. La France était représentée par le Professeur Michel Kazatchkine, ambassadeur chargé de la lutte contre le sida et les maladies transmissibles. Avec de nombreux autres participants, il a mis l'accent sur la nécessité pour la Banque de concentrer son action sur le renforcement des systèmes de santé (en particulier les infrastructures et la crise des ressources humaines), sur la gestion financière des actions de lutte contre le VIH/sida et sur le suivi et l'évaluation de l'impact des programmes. La France a également rappelé son attachement à une approche alliant prévention et traitement. Enfin, le partenariat entre tous les acteurs, en particulier la Banque mondiale et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, au niveau des pays, doit progresser, conformément au mandat donné à la mission (« Global Task team ») mise en place à Londres, le 9 mars 2005, sur initiative des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France.

- **Réengagement de la Banque dans la lutte contre le paludisme**

La Banque mondiale a fondé en 1998, conjointement avec l'OMS, l'Unicef et le Pnud, l'initiative "Faire reculer le paludisme". Cette initiative répond aux préoccupations exprimées par les chefs d'Etats de plusieurs pays affectés par la maladie.

L'objectif poursuivi, et repris dans la déclaration du millénaire, est de réduire de moitié d'ici 2010 le fardeau du paludisme. Pour cela, la Banque mondiale joue un rôle moteur notamment dans le cadre des actions menées au niveau international pour résoudre le problème de la cherté des associations médicamenteuses. Elle a consacré depuis 2000 de 100 à 150 millions de dollars de crédits à la lutte contre le paludisme.

Différents éléments conduisent toutefois la Banque mondiale à renforcer son action dans la lutte contre le paludisme : l'ampleur des dommages causés par cette maladie, 3 000 décès quotidiens ; également la mise à disposition de nouveaux médicaments, plus efficaces, mais aussi plus chers ; enfin, la demande de réengagement des pays africains, sur la base des engagements qui avaient été pris lors du sommet d'Abuja, en 2000, afin de faire reculer plus fortement la maladie.

Le programme, "Booster program for malaria control", qui sera présenté en conseil d'administration de la Banque à l'automne, est étalé sur cinq ans et touche une vingtaine de pays. D'un montant de 500 millions à 1 milliard de dollars, il vise à pallier les insuffisances de financement actuel estimé entre 0,8 et 1,8 milliard de dollars par an. Le programme proposera différentes modalités d'action aux pays : (i) l'intégration de programmes de lutte contre le paludisme solides dans le cadre des politiques de santé découlant des stratégies de réduction de la pauvreté ; (ii) la mise en place de projets spécifiques dans les pays ou au niveau sous-régional ; (iii) le lancement de projets combinant la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il mobiliserait toute la palette des moyens possibles, depuis le soutien budgétaire jusqu'à l'assistance technique.

La Banque souhaite ainsi donner un signal de mobilisation à l'ensemble des bailleurs de fonds potentiels. Ce programme serait mené en partenariat étroit avec les autres intervenants OMS, Unicef.

Position de la France :

Alors que la Banque mondiale avait pratiquement abandonné ce secteur au profit de la lutte contre le sida, il est important que ce nouvel engagement qui est nécessaire, ne se traduise pas par un désengagement des autres domaines prioritaires du secteur de la santé.

La mise en place de ce programme suppose également un renforcement de la coordination avec les autres bailleurs de fonds, notamment le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme qui, en 2004, a apporté 45% des financements consacrés à la lutte contre cette maladie.

?

Agriculture

- **Projet de la Banque mondiale pour la lutte contre les criquets pèlerins dans 7 Etats de l'Afrique de l'Ouest**

Les pays de la région sahélienne et de ses confins sont périodiquement victimes d'invasions proliférantes de criquets pèlerins. L'actuelle invasion acridienne a constitué cependant la plus importante crise depuis quinze ans et menacé la sécurité alimentaire des populations agro-pastorales du Sahel septentrional et de Mauritanie. Son ampleur s'est expliquée par des conditions météorologiques exceptionnelles, mais également par la mobilisation trop tardive des bailleurs de fonds et par la faible capacité des institutions nationales et régionales de prévention et de lutte anti-acridienne. Les contraintes géographiques (immensité du territoire touché, très faible densité de population, mobilité des essaims) ont également joué.

Le projet de la Banque mondiale, initié, instruit et négocié en deux mois, repose sur un prêt d'urgence (*Economic Recovery Credit*) d'un montant de 60 millions de dollars affecté à sept pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina-Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad). Il comporte quatre composantes : lutte anti-

acridienne dans le contexte actuel d'urgence (pour 21 MUSD), appui aux populations victimes des attaques de criquets (15 MUSD), renforcement des capacités nationales et régionales de lutte préventive (7 MUSD), et gestion du projet (5 MUSD), en plus des 12 MUSD d'avance pour la préparation du projet. Le projet de la Banque complète les moyens en dons que la FAO, la BAD, la Commission européenne et les donateurs bilatéraux ont déjà affectés à la lutte anti-acridienne et à la prévention dans la région. Les bailleurs de fonds ainsi que les structures de coordination dépendant de la FAO ont été associés à sa préparation lors de réunions de coordination à Paris le 25 octobre et à Rome le 2 décembre 2004.

Les bailleurs de fonds se sont mis d'accord sur le principe d'une planification conjointe des actions de prévention, la mise en place d'une « banque de pesticides » chargée de la gestion des stocks et de la logistique, la création sous l'égide de la FAO d'un mécanisme de financement pour des actions d'urgence, et la conduite d'une évaluation indépendante commune à l'ensemble des parties prenantes.

Le renforcement, sur une base pérenne, des capacités de lutte préventive constituait une composante essentielle du projet. Pour cela, il importait que le projet soit pleinement « approprié » par les pays et que les dispositifs nationaux ou régionaux de lutte et de prévention soient systématiquement associés à son exécution.

Cependant, les risques que l'épandage de pesticides fait porter sur la santé des populations et sur les écosystèmes existent et exigent une gestion prudente de ces moyens. En particulier, le recyclage par les populations locales de containers ayant contenu des pesticides ou l'accumulation de stocks inutilisés doivent être à tout prix évités. Ces aspects figurent dans la composante « prévention » du projet, en liaison avec les travaux de la FAO.

Ainsi, la Banque mondiale a préparé, en un temps record de deux mois, un projet de grande ampleur pour la lutte anti-acridienne en Afrique de l'Ouest. La FAO et la coopération française ont été associées à la préparation du projet, qui prévoit une coordination effective entre bailleurs. La Banque mondiale a eu le mérite de se mobiliser, aux côtés de la FAO et des autres bailleurs de fonds, pour lutter contre une crise dont les impacts économiques et sociaux sur les pays affectés sont d'ores et déjà sensibles. Son expertise en matière de lutte préventive contre les ennemis de culture, de gestion des pesticides et de « *capacity building* » lui permettra d'apporter une contribution utile même si l'on peut s'interroger sur l'inadéquation de ses instruments pour financer la protection de biens publics régionaux la Banque mondiale ayant été forcée de recourir à un prêt pour financer une opération qui relève manifestement du don.

? **Le climat de l'investissement et développement du secteur privé - "Doing business"**

La Banque mondiale œuvre activement en faveur du développement du secteur privé. Elle estime que l'initiative privée joue un rôle fondamental dans la lutte contre la pauvreté. Afin de favoriser le climat de l'investissement, les différentes institutions du groupe de la Banque mondiale disposent d'une gamme importante d'instruments.

Ainsi, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) propose des garanties et de l'assistance technique. De son côté, la Société financière internationale (SFI) finance la réalisation de projets du secteur privé dans les pays en développement tout en fournissant des conseils et de l'assistance technique aux entreprises et aux gouvernements. Elle aide également les sociétés privées des pays pauvres à mobiliser des fonds sur les marchés internationaux des capitaux. Quant à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID), elles fournissent aux gouvernements des fonds et de l'assistance technique pour améliorer l'environnement politique et la prestation des services essentiels afin d'améliorer le climat de l'investissement.

Afin de pouvoir mesurer objectivement les évolutions et les progrès accomplis, la Banque s'attache à évaluer le climat des investissements là où elle intervient. Dans ce cadre, elle a développé deux approches visant à améliorer le climat des affaires : il s'agit du programme *Doing Business* et les Evaluations du climat des investissements (ICA).

La Banque mondiale a lancé en 2003 son programme intitulé *Doing Business*. Il est chargé d'analyser les réglementations en vigueur dans les pays développés et en voie de développement afin de déterminer lesquels stimulent ou freinent l'activité des entreprises. La première édition avait suscité de nombreuses critiques, notamment de la part de la France. Les auteurs du rapport soutenaient l'idée d'une supériorité intrinsèque des traditions juridiques de *Common law* sur celles du droit romain. Un lien était clairement établi entre système juridique, réglementation et développement économique. Ce positionnement reflétait la prégnance de la culture anglo-saxonne à la Banque mondiale. Le droit français était tout particulièrement critiqué.

Le 8 septembre 2004, la Banque mondiale a publié le second rapport de son programme *Doing Business* intitulé « La Pratique des Affaires en 2005 : Eliminer les obstacles à la croissance ». Cette année, les auteurs du rapport ont constaté qu'il est deux fois plus difficile pour un entrepreneur dans un pays en développement de créer ou fermer une entreprise que dans un pays riche, et ce en raison de la lourdeur des procédures administratives. Le rapport 2005 s'attache à remettre à jour les données sur les cinq indicateurs répertoriés dans l'édition 2004 : création d'entreprises, licenciement et recrutement du personnel, exécution des contrats, accès au crédit et dissolution d'entreprises. A ces indicateurs, s'ajoutent deux nouveaux thèmes : l'enregistrement de la propriété et la protection de l'investissement. Le rapport 2006 abordera les questions de fiscalité et d'infrastructures. Par ailleurs, la Banque a élargi son champ d'études à 145 pays par rapport aux 130 de l'année précédente. Les dix pays à avoir institué le plus de réformes sont la Slovaquie, la Colombie, la Belgique, la Finlande, l'Inde, la Lituanie, la Norvège, la Pologne et l'Espagne. Enfin, dans cette nouvelle édition, il n'est fait aucune référence à la thèse du déterminisme juridique.

Cette seconde édition dresse trois principaux constats⁶. Les entreprises dans les pays pauvres sont confrontées à une réglementation bien plus lourde que les pays riches. Le rapport précise que dans ces derniers, il suffit de 27 jours en moyenne pour créer

⁶ Il est possible de retrouver l'ensemble de ces informations sur le site Internet de La Pratique des Affaires (<http://rru.worldbank.org/doingbusiness>).

une entreprise alors que dans un pays à faible revenu, 59 jours sont nécessaires. La Banque démontre ensuite que les réformes mises en oeuvre apportent les bénéfices escomptés. Elles aident à créer des opportunités d'emplois pour les femmes et les jeunes, elles favorisent le développement du secteur informel et elles contribuent ainsi à stimuler la croissance économique. En Slovaquie, par exemple, le flux des prêts bancaires au secteur privé a augmenté de 10% suite à la réforme de la réglementation des garanties. Enfin, les contraintes réglementaires excluent en particulier les pauvres, les femmes et les jeunes de la pratique des affaires.

Les évaluations du climat des investissements (ICA) constituent, quant à elles, des analyses de plus grande portée du climat des investissements dans un pays donné. Elles combinent des études sur des centaines d'entreprises avec les informations publiques disponibles. A l'issue de ces évaluations, un rapport détaillé est publié afin de promouvoir le dialogue et la mise en place de réformes.

Position de la France :

La France salue les initiatives de la Banque mondiale en matière de renforcement du secteur privé. Il est, en effet, essentiel que la Banque mette l'accent sur l'amélioration de l'environnement des affaires, des politiques et législations nationales. Nous nous sommes cependant inquiétés de la forte baisse des financements 2004 de la SFI en Afrique.

Quant au programme *Doing Business* en particulier, la France se félicite du retrait dans la nouvelle édition des chapitres suggérant la supériorité de la *Common law* sur le droit romain. Ce succès est dû à l'action déterminée des ministères de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et de la Justice, relayée par notre administrateur à la Banque mondiale. La France a également obtenu que des erreurs factuelles soient corrigées.

Malgré les critiques émises lors de la première édition du rapport *Doing Business*, la France salue l'initiative de la Banque. Le climat des affaires est un élément déterminant de la croissance des pays en développement. La France estime que la démarche de la Banque est d'une grande utilité pour amorcer des réformes en matière de climat des affaires tant dans les pays développés qu'en développement car elle s'appuie sur des critères pertinents et des faits mesurables. Le succès d'édition remporté par le premier rapport témoigne de la crédibilité accordée aux travaux de la Banque et de l'intérêt que suscite cette approche comparative.

C'est grâce à un dialogue continu avec les équipes de la Banque que la France a pu obtenir des amendements dans le nouveau rapport. Il est nécessaire que ce dialogue se poursuive et s'intensifie. La France doit donc privilégier une approche constructive à l'égard de ce programme, tout en continuant à veiller à la pertinence de la méthodologie utilisée par la Banque. A ce titre, les réflexions du programme de recherches mené par les principaux ministères concernés en partenariat avec les professionnels du droit seront utiles.

?

Des « prêts d'ajustement structurels aux « prêts de développement »

L'un des principaux instruments de la Banque mondiale en matière de prêts, à savoir les prêts d'ajustement structurel symboles du "consensus de Washington", a été remplacé par le nouveau système de prêts de politique de développement dans le cadre d'une importante refonte de la politique opérationnelle de l'institution approuvée le 15 juillet 2004 par le conseil d'administration.

Cette nouvelle politique est l'aboutissement d'un processus de consultation, qui a duré plus de deux ans, auquel tous les partenaires de la Banque - gouvernements, notamment la France, représentants des communautés, associations de la société civile, monde universitaire et représentants du secteur privé du monde entier – ont pris part.

Il ne s'agit pas seulement d'une évolution de la terminologie. Désormais, l'instrument de prêt "phare", qui permet de soutenir les réformes institutionnelles des pays pauvres, s'inscrira dans le cadre de l'OP/BP 8.60. Cette directive opérationnelle fournit un cadre de politique économique cohérent et global pour la mise en œuvre de prêts à décaissement rapide.

La directive opérationnelle précédente comprenait des conseils normatifs détaillés et spécifiques sur le contenu des politiques nationales qui méritaient un appui à l'ajustement structurel. Elle précisait notamment que "la privatisation du commerce et suppression des organismes publics de commercialisation et autres formes de monopoles commerciaux d'Etat constituent généralement un aspect délicat mais nécessaire des réformes commerciales" et que "la libéralisation des régimes commerciaux qui connaissent d'importantes distorsions doit être accompagnée par de véritables dévaluations et par des politiques fiscales et monétaires déflationnistes". Ces directives avaient été élaborées au début des années 90 conformément à ce qu'on appelait alors "le consensus de Washington".

L'expérience en matière de prêts d'appui aux politiques d'ajustement consentis par la Banque au cours des 10-15 dernières années a montré que, dans le cas des pays, il n'y a pas une méthode unique pour mettre en œuvre des politiques et des réformes efficaces. Les politiques et les institutions efficaces sont mises en place par les pays eux-mêmes et varient selon les pays et les conditions. C'est pourquoi la Banque a choisi de mettre l'accent sur l'appropriation par les pays dans sa nouvelle directive opérationnelle dite OP/BP 8.60. Ces politiques ne comprendront pas d'avis normatifs sur le contenu et la nature des programmes des pays. A mesure que les pays trouveront différents moyens pour formuler et mettre en œuvre leurs propres politiques et institutions de réduction de la pauvreté, la Banque mondiale aura pour rôle de donner des conseils sur ces programmes et de les appuyer, et non pas de les formuler et de les prescrire. La Banque mondiale décidera d'octroyer son appui financier si les politiques et les stratégies économiques et sociales sont discutées par pays, dans le cadre d'un processus de consultation impliquant tous les partenaires dont les représentants de la société civile. Ces consultations se dérouleront lors de la préparation du cadre stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) dans les pays à faible revenu ou, dans les pays à revenu intermédiaire, de la stratégie d'assistance aux pays (SAP).

Position de la France :

La France a soutenu l'adoption de la directive opérationnelle OP/BP 8.60. L'évolution de l'ajustement structurel vers une aide mieux appropriée par les pays bénéficiaires est très positive. De même, la procédure utilisée pour élaborer cette directive méritait d'être saluée ; elle a permis de recueillir l'analyse de l'ensemble des partenaires de la Banque et des bénéficiaires potentiels de son soutien financier.

La France reste vigilante sur la part que prendront les prêts aux politiques de développement. Nous pensons que la compétence de la Banque émane à la fois de sa connaissance du cadre macroéconomique et financier des pays bénéficiaires mais aussi de ses compétences techniques que le financement de projet lui permet d'obtenir. C'est pourquoi, la Banque mondiale doit veiller à poursuivre son activité de financement de projets quels que soient les mérites de sa nouvelle politique en matière de prêts aux politiques de développement.

En matière de conditionnalité, nous avons enfin insisté pour que la référence au cadrage macroéconomique du FMI reste une composante explicite du choix de la Banque d'octroyer un soutien financier. Il s'agit à nos yeux d'une condition nécessaire à l'efficacité de l'aide, condition que nous appliquons aux concours de l'Agence française de développement.

? **Infrastructures, dont le projet Nam Theun 2 au Laos**

Après plusieurs années de préparation minutieuse par les développeurs – les études réalisées ont été jugées exemplaires par les experts indépendants associés au projet –, la participation de la Banque mondiale au financement de la construction du barrage Nam Theun 2 a été approuvée le 31 mars 2005 par son conseil d'administration. L'implication de la Banque prendra la forme d'une garantie de 250 millions de dollars apportée par l'AID (50 millions) et l'AMGI (200 millions). Cette décision, très attendue, a été suivie par la confirmation de l'engagement, aux côtés de la Banque, des autres grands bailleurs de fonds (Banque asiatique de développement, AFD, Coface).

Ce projet revêt un caractère particulier du fait de son coût (1,2 milliards de dollars, soit 43% du PIB laotien), du surcroît de recettes qu'il va générer pour le budget du gouvernement laotien (30 millions de dollars par an en moyenne sur 25 ans, alors que les recettes budgétaires totales se sont élevées à 250 millions de dollars en 2003) et des enjeux sociaux et environnementaux liés à sa construction. Ainsi, si Nam Theun 2 est un projet de poids dans la stratégie de développement du Laos, le barrage aura également un impact macroéconomique majeur pour le pays. Pour cette raison, sa mise en œuvre est accompagnée de plusieurs programmes d'assistance aux autorités laotiennes, dont un programme de soutien de réduction à la pauvreté de 34 millions de dollars voté simultanément par le conseil de la Banque mondiale le 31 mars. Le gouvernement laotien a lui-même adopté une 'stratégie nationale pour la croissance et l'éradication de la pauvreté', qui s'articule avec les programmes de la Banque et encadre l'utilisation des recettes du barrage ainsi que les actions à mettre en œuvre

dans le domaine social (déplacement des populations vivant sur le site) et environnemental (impact sur la faune et la flore, impact hydrologique).

Lors du conseil du 31 mars, les administrateurs – en particulier la France – ont insisté sur la nécessité d'assurer un suivi rigoureux de la construction et de l'exploitation du barrage compte tenu des enjeux pour le Laos ainsi que pour les pays qui y sont associés. La Banque mondiale a donc décidé de publier semestriellement un rapport sur l'état d'avancement du projet.

? **Revue des industries extractives**

La revue des industries extractives (*Extractive Industries Review*, EIR) résulte d'un engagement pris par le président du groupe Banque mondiale, J. Wolfensohn, à l'assemblée annuelle de Prague (juin 2000), en réponse aux violentes critiques de certaines ONG sur l'action de la Banque dans ce domaine. M. Salim, ancien ministre de l'environnement indonésien, a été chargé d'établir des recommandations sur les engagements de la Banque dans les industries extractives au vu des critères de lutte contre la pauvreté, de transparence, de respect des droits de l'homme et de la protection de l'environnement.

Cette revue s'inscrit dans un contexte de vive contestation par les ONG de plusieurs projets conduits par la Banque mondiale dans le secteur extractif, en particulier des projets de pipeline Bakou-Tbilissi-Ceyhan, en Géorgie, et d'exploitation pétrolière au Tchad.

Sur le plan de la gouvernance, le rapport préconise une plus grande transparence des procédures de la Banque mondiale et une consultation extensive des populations concernées. L'EIR demande notamment la publication ou la déclassification de tous les documents clés d'un projet (accord de partage de la production, accord conclu avec le pays hôte, accord d'approvisionnement énergétique, données économiques, fiscales, environnementales et sociales...): en cela, la revue opère un glissement d'une obligation de transparence incombant aux Etats hôtes, conforme à l'initiative EITI, vers une obligation pesant sur les entreprises associées au projet. L'EIR conditionne également le soutien de la Banque mondiale, d'une part, à l'assurance expresse que le projet bénéficie à l'ensemble des groupes locaux touchés, en particulier aux minorités ethniques, aux femmes et aux plus pauvres, d'autre part, au consentement libre, préalable et éclairé des communautés affectées.

Sur les plans social et de la protection de l'environnement, l'EIR préconise un renforcement des lignes directrices de la Banque mondiale. Ainsi, le soutien de la Banque mondiale à un projet extractif serait conditionné au consentement libre, préalable et éclairé des communautés locales à tout déplacement. Par ailleurs, chaque projet devrait prévoir d'emblée de financer le déclassement des équipements et du site. L'EIR introduit également pour les projets extractifs une présomption d'impact très négatif sur l'environnement (classement de ces projets en catégorie A) et récuse tout soutien de la Banque mondiale à des projets qui affecteraient des sites appartenant au patrimoine mondial, présentant une importance particulière, ainsi que ceux faisant l'objet d'une protection légale, voire même ceux prévus pour bénéficier d'une telle protection. En matière de gestion des déchets, l'EIR préconise enfin

d'interdire le soutien aux projets prévoyant l'entreposage de déchets sous-marin, ainsi qu'aux technologies extractives recourant au cyanure.

Sur le plan de la protection des droits de l'homme, la Banque mondiale est enjointe de très nettement durcir ses exigences .

Sur le plan du rééquilibrage des priorités institutionnelles, l'EIR propose que la Banque mondiale renonce à financer des projets de nature pétrolière ou minière à compter de 2008 et accroisse ses financements au profit des énergies renouvelables de 20% par an.

La Banque mondiale a publié le 9 juin 2004 sa réponse aux recommandations de la revue. Si la Banque mondiale soutient fortement les objectifs mis en avant par l'EIR (promotion des énergies renouvelables, renforcement de la gouvernance, préservation des intérêts et droits des populations affectées, réduction des impacts environnementaux et sociaux, réorganisation interne), elle se distance néanmoins très nettement des recommandations. En particulier, elle refuse de donner un pouvoir de veto aux populations affectées par les projets extractifs et de se désengager des secteurs pétroliers et charbonniers. Au contraire, la Banque mondiale rappelle les bénéfices potentiels significatifs que des projets extractifs peuvent avoir pour le développement des pays les plus pauvres.

Le conseil d'administration a décidé, le 2 août 2004, de soutenir la Banque mondiale et d'avaliser sa réponse mesurée aux principales recommandations de la revue.

La mise en œuvre des engagements pris par la Banque mondiale se fera sous deux formes:

- un rapport tous les deux ans sur les progrès atteints dans la mise en œuvre des engagements pris par la Banque ;
- une information et consultation annuelle d'un groupe consultatif ouvert à toutes les parties prenantes (*multi-stakeholder advisory group*).

Position de la France :

Sur le Fond, la France soutient fortement les objectifs mis en avant par la revue EIR, en particulier ceux de renforcement de la gouvernance des projets extractifs, de préservation des intérêts et droits des populations affectées, de réduction des impacts environnementaux et sociaux et enfin de promotion des énergies renouvelables. Pour autant, force est de constater que nombre des conclusions de l'EIR, notamment celles en matière énergétique, sortent du champ des industries extractives. De plus, la revue n'a pas recueilli l'assentiment de toutes les personnes associées à sa rédaction et reflète avant tout les positions de son président, M. Salim. De ce fait, il semble difficile de considérer les recommandations de cette revue comme un tout dont on ne saurait rien soustraire.

Par conséquent, la France a apporté son soutien aux engagements pris par la Banque mondiale, en réponse à la revue. Elle restera ensuite très attentive à la bonne mise en œuvre de ces engagements, s'agissant en particulier d'une prise en compte accrue des droits de l'homme par les projets de la Banque mondiale, d'une consultation extensive des populations locales, ainsi que d'une juste compensation

des populations affectées par les projets extractifs. Enfin, la France soutiendra un réexamen de la politique énergétique de la Banque mondiale, avec l'objectif d'un accroissement des projets en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

? **Micro finance**

A ce jour, près d'un milliard de personnes n'ont pas accès aux services financiers de base. Ces difficultés d'accès constituent un obstacle majeur au développement.

Le développement du micro-crédit, dans les années 1970 au Bangladesh, a mis en évidence l'apport de la micro-finance à la lutte contre la pauvreté. Sur un plan technique, il a souligné que les populations bénéficiaires se caractérisaient par des taux de remboursement très importants et leur capacité de payer les taux d'intérêt élevés nécessaires à la viabilité/pérennité des institutions de micro-finance.

La création du Groupe consultatif pour assister les pauvres (*Consultative group to assist the poorest*, CGAP), en 1995, a marqué une nouvelle étape dans l'implication de la communauté internationale. Logé à la Banque mondiale, le **CGAP** regroupe 28 agences de développement, dont l'AFD. L'objet de cet **organisme de référence** est de coordonner l'intervention des bailleurs internationaux et de partager et diffuser les meilleures pratiques dans le domaine de la micro-finance.

En 2004, la micro-finance est devenue une priorité internationale: sur proposition française, le G8 a adopté un volet micro-finance au sein du plan d'action sur la lutte contre la pauvreté et a repris les « principes clef de la micro-finance » élaborés par le CGAP. Les Nations-unies ont, par ailleurs, proclamé 2005 "année internationale de la micro-finance".

Ces dernières années, le portefeuille d'initiatives de la Banque mondiale promouvant la micro-finance a dépassé un milliard de dollars. Les prêts de la Banque en lien avec la micro-finance ciblent les secteurs de l'agriculture, financier et de la protection sociale et sont concentrés en Afrique, en Asie de l'Est et du Sud (Chine, Vietnam et Bangladesh).

Position de la France :

La France met en œuvre le plan d'action de Sea Island par trois voies :

- Au Sommet de la Francophonie en novembre 2004, à Ouagadougou, la France a lancé une initiative pour promouvoir la micro-finance dans les pays francophones, en particulier africains. Elle a ainsi annoncé la création par l'AFD d'une facilité dotée de 20M€ visant à apporter des fonds propres aux institutions de micro-finance. Puis, notre pays a indiqué qu'il y aura un redéploiement des ressources du fonds de garantie ARIZ en faveur de ce secteur (50M€). Enfin, la France a proposé une assistance technique accrue via le programme d'appui aux financements décentralisés et le programme de renforcement des capacités en Afrique francophone.

-Dans le cadre de la zone franc, les ministres des finances ont adopté, à la réunion de Cotonou du 7 avril 2005, des conclusions relatives à la promotion de la diversité des formes juridiques de la micro-finance, à une articulation accrue entre les institutions bancaires et de micro-finance, à une meilleure supervision de ces dernières par les autorités compétentes, ainsi qu'à l'adoption de mesures d'incitation -notamment fiscales- favorables à leur développement.

-Enfin, la France a accueilli, le 20 juin 2005, une conférence internationale sur la micro-finance. La présence du président de la République Jacques Chirac a confirmé l'engagement de la France dans ce domaine. Cette conférence a été l'occasion de dresser un état des lieux de la micro-finance tout en analysant le rôle joué par les Etats, les banques de développement et les acteurs privés. Elle a également permis de constater qu'il s'agit d'un secteur en évolution où les bailleurs de fonds ont acquis une fonction de catalyseurs.

La France a proposé aux autres membres du G8 d'endosser les recommandations du CGAP pour la supervision et la régulation de la micro-finance. Ces recommandations pourraient servir de fondement à une réflexion plus large du Comité de Bâle sur les bonnes pratiques et directives opérationnelles pour la supervision et la régulation de la micro-finance. Leur endossement et leur diffusion par le Comité de Bâle, notamment sous la forme d'actions de formation et de renforcement de capacités, constitueraient un vecteur de réforme puissant.

? **Le soutien au secteur privé, l'essor de la Société financière internationale**

La SFI est la filiale de la Banque mondiale qui se consacre au financement du secteur privé. Elle prête ou participe au capital des entreprises du Nord et du Sud qui développent leur activité dans les pays pauvres. La SFI a présenté en mai 2005 au conseil d'administration son document de stratégie pour la période 2006-2008. La discussion s'inscrit dans un contexte particulièrement favorable pour la Société. Elle espère en effet dépasser en 2005 son résultat net record (993 millions \$ en 2004) et dégager ainsi un résultat supérieur au milliard de dollars.

C'est pourquoi, elle propose d'approfondir ses politiques actuelles dont l'impact sur la réduction de la pauvreté a été salué par l'OED (instance d'évaluation du groupe Banque mondiale). La SFI devrait donc :

- renforcer son intervention dans les "pays frontières", définis comme ceux où le climat des affaires est le plus défavorable ;
- développer des partenariats à long terme afin de favoriser les investissements sud-sud ;
- exploiter davantage les synergies au sein de la Banque mondiale pour combiner des financements concessionnels et non concessionnels et ainsi mieux répondre aux besoins d'infrastructures, au niveau des collectivités locales, et de financement des PME dans les "pays frontières".

La SFI a obtenu de ses actionnaires le droit d'augmenter rapidement ses volumes d'activité (+23 à 50% en trois ans) ce qui implique une évolution de son budget administratif (+20% à 23% en trois ans) et le recrutement de 150 personnes.

Position de la France :

La France a approuvé cette montée en charge de la SFI dont l'efficacité justifie un accroissement du budget administratif net. Les priorités que se donne la SFI recourent en effet largement les nôtres (renforcement de l'intervention dans les "pays frontières", exploitation des synergies au sein de la Banque mondiale en combinant notamment des financements concessionnels et non concessionnels pour aider le financement sous souverain).

La France a plus particulièrement mis l'accent sur le soutien au secteur privé en Afrique. Nous avons souhaité que le niveau d'engagement de la SFI sur ce continent soit plus ambitieux. Par ailleurs, la France a suggéré qu'une partie du résultat net de la SFI soit allouée à l'AID. Ces ressources complémentaires financeraient l'élément don des activités conjointes AID-SFI auprès des emprunteurs "sous souverains". De cette façon le crédit aux collectivités locales et notamment dans le secteur des infrastructures pourrait commencer sur des bases solides.

1.2.2 Renforcer l'efficacité de l'aide

Il y a maintenant plus de trois ans, le consensus de Monterrey a montré la volonté politique partagée des pays pauvres, des économies émergentes, des bailleurs de fonds et des organisations multilatérales de forger un partenariat opérationnel alliant une forte croissance de l'aide au développement et une amélioration de sa qualité, en vue d'atteindre d'ici 2015 les ODM.

La communauté internationale a poursuivi avec détermination ses efforts pour accroître la qualité de l'aide au cours des douze derniers mois et la Banque mondiale a joué un rôle très important en la matière.

Le deuxième forum à haut niveau

A l'invitation de la France, le deuxième forum sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide au développement (FHN II) a réuni 130 délégations (États, organisations internationales, ONG du Nord comme du Sud, etc.) à Paris, au MINEFI du 28 février au 2 mars 2005. Cette manifestation de niveau ministériel était conjointement organisée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE., la Banque mondiale, les quatre banques régionales de développement (BAfD, BAsD, BERD et BID) et le PNUD.

Deux ans après le forum de Rome (février 2003), l'objectif de la communauté internationale pour le FHN II était de relancer le processus visant à "renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement". Cet effort se décline en actions visant à l'harmonisation des procédures et des pratiques des donateurs, à un soutien commun aux stratégies de développement définies par les pays pauvres, via leurs systèmes nationaux (budget, procédure de marchés publics, etc.), et à la recherche de résultats tangibles sur le terrain.

La déclaration finale de ce forum de Paris marque une étape majeure de l'agenda de l'aide au développement. Document ambitieux et novateur, elle s'articule autour des cinq concepts fondamentaux de l'efficacité :

- l'appropriation par les pays bénéficiaires de leurs stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté ;
- l'action commune entre donateurs et bénéficiaires (sur la base des stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté et des procédures nationales) ;
- l'harmonisation des pratiques des donateurs ;
- la gestion axée sur les résultats (bonne gestion des ressources et amélioration du processus décisionnel) ;
- la responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires sur les résultats obtenus en matière de développement.

A ces concepts sont désormais associés 12 indicateurs permettant d'en mesurer la mise en œuvre sur le terrain (un indicateur d'appropriation, sept indicateurs d'action commune, deux indicateurs d'harmonisation, un indicateur de gestion axée sur les résultats, un indicateur de responsabilité mutuelle).

La définition opérationnelle de ces indicateurs et les objectifs quantitatifs qui doivent leur être associés devraient être déterminés pour adoption lors du sommet de l'ONU du 20 septembre. Le groupe de travail du CAD de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs s'y consacre.

Cet effort de la communauté internationale, que la Banque mondiale a en grande partie catalysé, lui a aussi permis de faire évoluer ses propres services. La Banque mondiale entend prendre une part active à l'entreprise d'harmonisation de l'aide. Ses interventions se concentrent désormais sur les activités inscrites dans la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. La Banque mondiale a poursuivi l'adaptation de ses instruments au renforcement de l'efficacité de l'aide : rapports financiers et audits communs avec d'autres banques multilatérales de développement ; participation plus importante à des programmes sectoriels cofinancés qui réduisent les coûts de transaction pour les pays bénéficiaires ; lancement d'une expérience pilote sur l'utilisation des règles environnementales et sociales des PED bénéficiaires, etc.

Position de la France:

La France prend toute sa part dans les efforts de la communauté internationale en matière d'efficacité et harmonisation de l'aide.

Pour la France, les principaux enjeux du FHN II étaient les suivants :

- passer de la définition de bonnes pratiques à leur intégration dans les politiques de l'ensemble des organismes en charge de l'aide, puis à leur mise en œuvre par l'ensemble des bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux ;

- mettre en place les instruments de mesure des progrès réalisés en la matière. Cela passe par le suivi dans les pays des appuis apportés aux stratégies nationales de développement. La mesure des résultats a été au centre des travaux de la deuxième Table ronde de Marrakech (février 2004) consacrée à la gestion des politiques de développement et d'aide publique axée sur les résultats.

Très concrètement, le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et le Développement a décidé le 18 mai 2005 qu'un plan d'action français pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris serait préparé.

Réviser la conditionnalité

La Banque mondiale a entrepris une réforme de sa politique de conditionnalité. Ce thème sera débattu par les gouverneurs lors des assemblées annuelles de septembre 2005. La démarche de la Banque s'inscrit dans le consensus actuel en faveur d'une aide harmonisée réduisant les coûts de transaction, de l'accélération des décaissements et de l'appropriation par les pays partenaires de leurs politiques et stratégies de développement.

La Banque a, d'ores et déjà, diminué de manière significative le nombre de conditionnalités. Elles sont passées en moyenne par opération de 35 en 1989 à 18 en 2005. Au cours de ces dernières années, les conditionnalités ont subi des évolutions. A celles de type classique (balance des paiements, déficit budgétaire, taux de change), se sont ajoutées des conditionnalités portant sur les politiques publiques (baisse des barrières douanières, fiscalité, privatisations), sur les institutions publiques (bonne gouvernance, droit des affaires, corruption) et à partir de la fin des années 1990, sur les politiques éducative, sanitaire et environnementale.

Ces conditionnalités ont suscité de nombreuses critiques, notamment de la part des organisations non gouvernementales (ONG). La réforme en cours est portée en partie par la Grande-Bretagne, convaincue de la pertinence des critiques de certaines ONG anglo-saxonnes. Après avoir longtemps défendu le bien-fondé de l'existence des conditionnalités, la Banque a constaté qu'elles n'avaient pas toujours permis d'obtenir les résultats escomptés. Elle défend la nécessaire appropriation des réformes par les pays emprunteurs, la diminution des conditionnalités et la recherche de débats démocratiques pour parvenir à un consensus national. Toutefois, la Banque privilégie davantage une meilleure acceptation des conditionnalités qu'une diminution drastique de ces dernières.

Enfin, en allégeant ses conditionnalités, la Banque, et particulièrement la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), souhaite également développer son encours dans les pays à revenu intermédiaire qui se tournent aujourd'hui vers les marchés où les conditions d'emprunt sont plus attractives. En effet, les marchés offrent un moyen de financement plus flexible alors que la conditionnalité implique une série de coûts (coûts procéduraux, de mise en

conformité aux normes sociales, environnementales, etc.) pour les pays emprunteurs. Dans la mesure où le désintérêt dont souffre le guichet BIRD est largement dû à un différentiel de taux, ce type de mesure pourrait n'avoir qu'un effet limité.

La réforme de la conditionnalité de la Banque mondiale est légitime. Il est important pour la France que la Banque conserve cependant certaines conditionnalités car le risque existe que des ressources octroyées sans conditions ne soient pas mises à profit dans les Etats où la gouvernance est imparfaite.

La conditionnalité structurelle est particulièrement importante dans ce contexte. La Banque devrait également réfléchir à la mise en place d'une conditionnalité fondée sur les résultats ex-post plutôt que sur des conditions axées sur des performances ex-ante des pays demandeurs.

1.2.3 Le modèle économique de la Banque mondiale

Les perspectives financières à moyen terme

Dans le cadre de l'amélioration de la planification budgétaire et financière demandée par le conseil, les services de la Banque mondiale présentent désormais très en amont de la discussion budgétaire (trois mois avant la finalisation du projet de budget) un document de prospective permettant d'apprécier l'environnement économique et financier dans lequel évoluent la BIRD et l'AID. Ce document, intitulé "rapport stratégique et financier à moyen terme" donne au conseil une vision globale de la situation financière de ces deux institutions à court, moyen et long terme, et permet d'évaluer les différents arbitrages auxquels le conseil sera confronté dans la mise en œuvre de la stratégie de la Banque. Les orientations données par le conseil permettent alors aux services de préparer les documents budgétaires qui seront ultérieurement présentés au conseil.

La présentation effectuée en mars 2005 a permis de tirer un certain nombre d'enseignements.

S'agissant de la BIRD :

- la tendance observée en 2004 de réduction du résultat net de la BIRD devrait se poursuivre encore sur l'exercice 2005. Ainsi, le revenu net distribuable pour l'année 2005 était attendu autour de 1,2MdUSD en diminution par rapport à celui de l'année précédente (1,7 MUSD pour l'exercice 2004). Cette baisse s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :
 - une baisse des revenus générés à partir du placement des fonds propres⁷ (*equity contribution*) en raison de l'évolution défavorable des taux d'intérêt ;

⁷ Ceux-ci comprennent le capital versé par les actionnaires et les sommes mises en réserve, soit au total environ 37 milliards de dollars.

- une diminution des revenus nets générés par les prêts en raison d'une réduction de l'encours total de prêts. Cette diminution s'explique principalement par les remboursements de prêts par anticipation opérés par un certain nombre de pays émergents, que ne parvient pas à compenser l'augmentation du volume des engagements ;
 - des reprises de provisions inférieures.
- la solidité de la structure financière de la BIRD reste forte (le ratio fonds propres / prêts a augmenté 29,9% en 2004 à 30,8% en 2005 essentiellement du fait de la poursuite de la contraction du portefeuille de prêts) et la capacité de la BIRD à absorber des chocs extérieurs (mesurée au travers de «*stress tests*») s'est renforcée.
 - de fortes incertitudes pèsent sur la dynamique d'évolution du résultat net à moyen terme qui reste très dépendante de l'évolution des taux d'intérêt.
 - conscient du faible niveau de revenu net attendu pour 2005, les services de la Banque ont proposé de maintenir sur le compte de surplus les 500 M USD qui avait été transférés l'an passé afin de sécuriser les futurs transferts vers l'AID et le fonds fiduciaire PPTE.
 - le niveau des transferts à l'AID et au fonds fiduciaire PPTE ne devrait pas diminuer (500 MUSD de transfert par an).

S'agissant de l'AID :

- les perspectives financières de l'AID devraient permettre de réduire progressivement le niveau de la commission d'engagement facturée aux pays de l'AID de 0,35% en 2005 à 0,3% en 2006 et 0,2% en 2007. Les services ont en outre laissé entrevoir la possibilité de poursuivre ce mouvement en réduisant la commission d'engagement à 0,2% en 2007 et 0,1% en 2008. Cette réduction progressive de la commission d'engagement est en partie rendue possible grâce aux résultats de la reconstitution de l'AID 14. La croissance de l'activité qu'elle autorise permet en effet un étalement des coûts fixes sur un volume plus important de prêts ou de dons, rendant ainsi possible une baisse de la commission d'engagement, sans pour autant se traduire par des tensions budgétaires internes à l'AID.

Le financement des emprunteurs "sous-souverains"

Le groupe de la Banque mondiale a engagé une réflexion approfondie sur le financement des entités sous souveraines. Cette réflexion répond à une demande des

⁸ Cette exigence figurait dans notre déclaration 2004 sur l'évolution de la commission d'engagement de l'AID

ministres du comité du développement qui, dans leur communiqué du 2 octobre 2004 avaient appelé “à un plus grand engagement de la Banque pour satisfaire les besoins en infrastructures au niveau régional et sous souverain”. Cette mention avait été introduite à l’initiative de la chaise française afin d’encourager la Banque à donner une suite concrète à l’une des recommandations du rapport Camdessus publié à l’occasion du 3^{ème} forum mondial de l’eau.

L’intervention au niveau sous souverain s’insère bien dans la mission de développement et de lutte contre la pauvreté de la Banque mondiale et répond à un besoin identifié :

- les réformes de décentralisation menées dans la plupart des pays clients de la Banque se traduisent par des transferts de compétences du niveau national vers le niveau local, en particulier s’agissant de la fourniture de services de base aux populations ;
- les entités locales sont confrontées à des besoins d’investissement considérables et ne disposent que de faibles capacités techniques pour gérer ces nouvelles compétences, lesquelles s’avèrent au coeur des politiques de lutte contre la pauvreté ;
- ces entités ne disposent pas le plus souvent d’une solvabilité leur permettant d’avoir accès au marché bancaire à des conditions financières acceptables ;
- enfin, la réticence croissante des Etats à accorder leur garantie du fait de l’institution de lois de responsabilité budgétaire visant à restaurer le crédit de l’Etat central justifie d’explorer des formes d’intervention ne requérant pas de garantie souveraine.

Les entités susceptibles de bénéficier à terme de l’assistance du Groupe de la Banque mondiale sont d’une part les collectivités locales (Etats fédérés, régions, provinces, municipalités), d’autre part les entités publiques ou para-étatiques, enfin les sociétés financières publiques de développement gérées sur une base commerciale.

Les services du groupe de la Banque mondiale estiment que le marché peut être segmenté de la manière suivante : les entités ayant accès au crédit, les entités ne pouvant avoir accès au crédit qu’avec appui d’une tierce partie, les entités ne pouvant pas accéder au crédit mais disposant de comptes audités, enfin les entités ne pouvant accéder au crédit et caractérisées par une faible transparence financière. Le groupe de la Banque mondiale souhaiterait aider ces entités sous souveraines, à travers la combinaison de réformes, d’appuis au renforcement des capacités et de financements, à progresser le long de cette échelle de l’accès au crédit pour gagner en autonomie et en flexibilité financière afin de pouvoir financer plus facilement leurs programmes d’investissement et de développement. La Banque mondiale explore également la possibilité de créer un fonds fiduciaire, ouvert aux contributions bilatérales, pour appuyer les opérations de renforcement de capacités qui accompagneront les opérations de financement.

Les services de la Banque mondiale et de la SFI procèdent actuellement à l’étude des différents schémas de montage juridique et financier qui pourraient être retenus pour permettre d’associer les deux institutions dans le développement de cette activité. En effet, les statuts actuels de la BIRD rendent difficiles l’exercice en direct d’une activité de prêt à destination des entités sous souveraines sans garantie de l’Etat. La

SFI n'est pas confrontée à ce type de limitations. L'association SFI-BIRD permettrait de tirer parti des avantages comparatifs de chacune des deux institutions (la connaissance et la pratique du secteur public des équipes de la BIRD, l'expérience des entreprises et de l'analyse crédit de la SFI).

Ces avancées font suite à la mise en place du *Municipal fund*, département dont l'objet est d'acquérir une expertise en matière de prêts (sans garantie souveraine) aux municipalités et aux établissements publics qui en dépendent, dans le cadre du plan d'action sur les infrastructures arrêté le 13 septembre 2003, articulé notamment autour des recommandations du panel mondial pour le financement des infrastructures de l'eau.

Le renforcement de l'activité de la SFI dans ce secteur d'activité a d'ores et déjà été validé par son conseil d'administration lors de la présentation de sa stratégie pour la période 2006-2008.

1.3 Le rôle du FMI dans les pays à faible revenu

1.3.1 Revues des instruments et politiques du Fonds

Rôle du FMI dans les pays à faible revenu

Le rôle et les instruments du FMI dans les pays pauvres sont fortement défendus par notre pays au conseil du FMI.

Il existe certes un large consensus au conseil s'agissant du rôle de conseiller du FMI en matière de conduite de la politique économique ainsi que dans le domaine de l'assistance technique. Le volume de l'assistance technique fournie par le FMI a ainsi fortement augmenté depuis l'été 2004 et l'Afrique subsaharienne en est restée la principale bénéficiaire. Le FMI a également ouvert un deuxième centre régional d'assistance technique en Afrique. L'AFRITAC-Ouest, situé à Bamako (Mali), dessert les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo. L'assistance technique offerte par le FMI durant l'exercice 2004 a été couverte à hauteur de 29 % par des financements extérieurs.

La fonction de prêteur aux pays pauvres du FMI est en revanche parfois contestée par certains Etats, en particulier les Etats-Unis qui considèrent qu'avec la FRPC, principal instrument financier du Fonds dans les pays pauvres, celui-ci dépasse son mandat en se transformant en prêteur de longue durée et en traitant de questions structurelles et institutionnelles de la compétence de la Banque mondiale.

La présidence américaine du G7 en 2004 a donc tenté de revenir sur le consensus autour de la contribution du FMI au développement par le biais de son aide de moyen terme aux pays à faible revenu. Elle s'est notamment opposée en conseil au printemps 2004 au renouvellement des prêts bilatéraux en faveur du compte FRPC

(alors même que les Etats-Unis ne participent pas au financement de la FRPC). Les Etats-Unis ont par ailleurs proposé la mise en place de programmes sans financement pour les pays à faible revenu qui, tout en souhaitant maintenir une relation étroite avec le FMI, n'ont plus de besoins de financements permanents. Ces programmes pouvaient toutefois constituer le premier pas vers le retrait du FMI des pays pauvres et risquaient de stigmatiser vis-à-vis des marchés le recours par les autres pays pauvres aux FRPC avec faible accès. Enfin, les instruments de surveillance existants pouvaient déjà remplir la fonction de signalement revendiquée par les Etats-Unis. Pour ces raisons, le conseil d'administration du FMI avait conclu en octobre 2004 qu'il n'apparaissait pas nécessaire à ce stade de créer un nouvel instrument sans financement et qu'il convenait au préalable de lancer une analyse des besoins éventuels en la matière, ce qui a été fait.

Après les très fortes oppositions de l'année 2004, un compromis a finalement été atteint au sein du G7 Finances et lors du CMFI d'avril 2005 autour d'un "paquet" de réformes visant à mieux adapter les instruments du FMI aux besoins des pays pauvres. Cet accord, obtenu après que la France ait proposé à ses partenaires de traiter globalement les besoins des pays à faible revenu, offre une réponse à trois niveaux :

- Le mode de financement actuel de la FRPC (par prêts et donc bilatéraux) sera discuté début septembre par le conseil du FMI et devrait être poursuivi pour pouvoir couvrir les besoins tels qu'ils seront évalués par le Fonds ; ce mode de financement devait en effet prendre fin en au plus tard en 2007. Sans renouvellement des prêts bilatéraux, les seuls financements restants proviendraient des réserves du compte FRPC et ne garantiraient que 660 millions de DTS de prêts par an pour des besoins évalués à 1 milliard (voir la partie suivante).
- Une facilité contre les chocs exogènes sera également proposée au conseil du FMI à l'été 2005 pour les pays qui ne sont pas couverts par une FRPC (les pays subissant un choc mais disposant déjà d'un programme au titre de la FRPC disposent, depuis l'automne 2004, d'un droit à un accès plus élevé aux ressources prévues dans le cadre de cet accord).
- Un programme sans financement (Policy Support Instrument) sera également soumis au conseil et devra vraisemblablement obéir à certaines conditions : (i) le PSI facilitera l'accès à un financement en cas de difficulté pour le pays (FRPC ou facilité chocs) ; (ii) le PSI devra répondre aux mêmes critères d'exigence que les programmes donnant accès aux financements ; (iii) le PSI ne devra pas empêcher l'utilisation de la FRPC par certains pays à titre de précaution ; (iv) enfin, le PSI n'ouvrira pas automatiquement la voie à un traitement de la dette en Club de Paris, cette possibilité étant ouverte au cas par cas.

Ce compromis constitue un ensemble indissociable ; ses différents termes devront être adoptés simultanément d'ici à septembre 2005.

Position de la France :

La France s'est de fait instituée en chef de file de la défense du périmètre actuel du rôle du FMI dans les pays pauvres. Elle est en effet convaincue que le FMI a un rôle crucial à jouer pour soutenir les pays les plus pauvres grâce à une conditionnalité à la fois macroéconomique et structurelle pour encourager les réformes essentielles en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté, d'une part, et à un financement inscrit dans la durée et une assistance adéquate pour développer leur capacité, d'autre part. Elle a souhaité que l'ensemble des réformes envisagées puisse faire l'objet d'un accord global (annulation de dette, facilité contre les chocs exogènes, PSI, financement de la FRPC).

La Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)

Au cours de l'exercice 2004, le conseil d'administration du FMI a approuvé 10 nouveaux accords au titre de la FRPC (Bangladesh, Burkina Baso, Burundi, Dominique, Ghana, Honduras, Kenya, Mauritanie, Népal et Tanzanie), pour un montant total d'engagements de 955 millions de DTS. Au total, les décaissements FRPC en faveur de ces pays et d'autres pays bénéficiant d'accords se sont chiffrés à 865 millions de DTS au cours de l'exercice 2004. Au 1er mai 2004, les programmes de réforme de 36 pays membres bénéficiaient d'accords FRPC, pour un montant total d'engagements de 4,4 milliards de DTS.

Par ailleurs, les services du FMI ont évalué les premiers résultats de la FRPC dans le cadre d'un rapport consacré aux principales caractéristiques des programmes du Fonds et à leur mise en œuvre. Ces résultats ont été très positifs en termes de rythme de croissance puisque celui-ci est durablement plus élevé après une FRPC, de maîtrise de l'inflation (diminution du rythme d'inflation d'un niveau de 28% avant programme à 8% après programme) et d'impact sur l'épargne nationale et l'investissement puisque ces deux agrégats augmentent d'un point de pourcentage de PIB au cours des programmes mis en œuvre au titre de la FRPC ce qui accroît d'autant les perspectives de croissance à moyen terme. Ces résultats sont en revanche moins favorables s'agissant de l'ajustement externe, même si celui-ci n'est pas un objectif direct des FRPC, compte tenu des impacts à court terme des transformations structurelles engagées (ouverture commerciale, dépenses prioritaires de lutte contre la pauvreté). Un nouvel examen, ciblé cette fois-ci sur le contenu et les caractéristiques de la FRPC, est prévu pour l'été 2005.

Le conseil d'administration a également examiné en 2004 la question des ressources financières nécessaires pour permettre à la FRPC de demeurer le principal instrument d'intervention du Fonds dans les pays membres à faible revenu. Il est ressorti de cette discussion que pour la durée d'application restante de la FRPC intérimaire, c'est-à-dire 2004-05, les ressources disponibles devraient suffire à couvrir les besoins prévus. En revanche, pour la période 2006-10, la FRPC devra disposer d'une capacité de financement annuelle de 0,8 à 1,2 milliard de DTS (soit 1,2 à 1,8 milliard de dollars EU) par an pour couvrir les besoins de financement projetés, ce qui correspond aux niveaux de financement de ces dernières années. Une large majorité du conseil, dont la France, s'est déclarée favorable au démarrage en 2006 des opérations d'une FRPC autoentretenu, tout en complétant sa capacité de financement par de nouveaux prêts bilatéraux. Cependant, les débats sur l'annulation

de la dette multilatérale des pays pauvres ont eu des incidences sur cette discussion, certains pays considérant que les besoins de financement des pays pauvres devraient considérablement chuter suite à une telle annulation.

Un deuxième débat a concerné la provenance du financement de la FRPC : le Japon a proposé de financer le renforcement de la FRPC par une vente de l'or du FMI. Sans être opposée à cette option, la France a plutôt souhaité privilégier un financement par renouvellement des prêts bilatéraux, dont la faisabilité paraît supérieure aux ventes d'or du FMI : si les deux options requièrent 85% des droits de vote au conseil d'administration du Fonds, la vente d'or impliquerait aussi l'approbation du Congrès des Etats-Unis qui y serait opposé.

Position de la France :

La France considère que la FRPC est un instrument indispensable pour garantir une action efficace du Fonds dans les pays à faible revenu en vue de contribuer, dans la limite de son mandat, à la réalisation des objectifs de développement du millénaire. Elle estime que les défauts supposés de la FRPC sont parfois l'expression d'une méconnaissance des spécificités économiques des pays pauvres ou d'une volonté de promouvoir un retrait du FMI de ces pays au profit d'un soutien bilatéral. Dans ces conditions, la France a souhaité que l'analyse des résultats de la FRPC porte davantage sur la réduction de la pauvreté, qui est l'objectif ultime de cette facilité. Par ailleurs, le renouvellement du financement de la FRPC constitue une priorité de premier rang pour la France. Nous avons souhaité que le niveau de ce re-financement permette à cette facilité d'atteindre a minima 1 milliard de DTS de prêts par an.

L'aide d'urgence rendue concessionnelle

A la suite de la catastrophe survenue en Asie du Sud-Est le 26 décembre 2004, le conseil du FMI a décidé de réviser les modalités de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle, afin d'accorder aux pays membres une aide selon des termes dits "concessionnels" (taux d'intérêts de 0,5% beaucoup plus favorables que les taux du marché). En effet, jusqu'ici une dissymétrie marquait les deux outils d'assistance d'urgence dont dispose le FMI : d'un côté l'assistance d'urgence aux pays en situation de post-conflit, rendue concessionnelle grâce aux contributions bilatérales de certains pays membres versées à un compte de bonification ; de l'autre, l'assistance d'urgence suite à une catastrophe naturelle, facturée au prix du marché.

Cette décision d'élargir le mécanisme de bonification par contributions bilatérales à l'assistance catastrophe naturelle est une avancée importante car elle permettra aux pays à faible revenu de bénéficier d'une aide d'urgence dans des conditions qui ne pèsent pas trop sur la charge de leur dette. Elle répond à la demande récurrente de la France de disposer d'instruments plus adaptés à ce type de circonstances. La France a été la première à annoncer lors du conseil du 25 janvier dernier qu'elle était prête à contribuer au nouveau compte de bonification à hauteur de 1,5 millions d'euros.

1.3.2 Le nouveau cadre de viabilité de la dette

Cadre d'analyse de la viabilité de la dette

Les résultats de l'initiative PPTE bien que tangibles soulignent que les pays éligibles demeurent extrêmement vulnérables à une nouvelle dégradation de leur environnement macroéconomique. Dans 6 des 18 pays (Burkina-Faso, Ethiopie, Guyana, Nicaragua, Niger, Ouganda) qui ont franchi le point d'achèvement, le ratio de la valeur actuelle nette de la dette rapportée aux exportations est appelé, selon les évaluations du FMI et de la Banque mondiale, à rester durablement supérieur au seuil de 150% défini dans le cadre de l'initiative⁹.

Dans ces conditions, une attention particulière doit être portée à l'actualisation de l'évaluation de la viabilité à long terme de la dette des pays ayant achevé l'exercice PPTE et à la pertinence économique des hypothèses sous-jacentes de manière à prendre en compte toute détérioration de la situation macroéconomique liée notamment à des chocs exogènes.

Le FMI et la Banque mondiale ont mené une réflexion sur la viabilité de la dette dans les pays à faible revenu qui a débouché sur l'élaboration d'un nouveau cadre d'analyse de la viabilité de la dette qui a été adopté par les conseils d'administration de ces deux institutions au début de l'année 2005. Ce cadre d'analyse va être utilisé, à compter de 2005, pour déterminer l'allocation et la nature des financements accordés par l'AID dans le cadre de la 14^e reconstitution négociée en février 2005. Il s'agit pour les institutions multilatérales d'accompagner le développement des pays pauvres et l'accroissement des ressources mobilisées en vue des ODM tout en évitant la reconstitution de stocks de dette insoutenables et en tenant compte du caractère limité des ressources disponibles au niveau mondial.

Les actionnaires du FMI et de la Banque mondiale ont souhaité que les deux institutions coopèrent dans l'élaboration d'un cadre d'analyse commun. Il est en effet essentiel de préserver une articulation cohérente de leur action dans les pays les plus pauvres.

Les institutions financières internationales se sont donc mises d'accord sur les éléments clés du nouveau cadre d'analyse de viabilité :

- une analyse de la viabilité à long terme de la dette dans un cadre standard à partir d'un scénario macroéconomique de base et de l'analyse des conséquences de chocs ;
- l'évaluation de la viabilité de la dette à partir de ratios cibles spécifiques à chaque pays et tenant compte de la qualité de la gouvernance et des

⁹ Cette prévision ne prend pas en compte l'effet d'éventuelles annulations de dette multilatérale suite à la proposition du G8 de juin 2005

politiques menées par les pays (le lien empirique entre la qualité de la gouvernance et la probabilité de crise de la dette étant clairement établi) ;

- une politique de prêt appropriée permettant de limiter dans le futur les risques de crise de la dette.

En outre, il est entendu que le cadre d'analyse doit être conçu comme une aide à la décision qui doit laisser une place au jugement au cas par cas et dont l'application n'a donc rien de mécanique.

Concrètement, le cadre d'analyse établi pour les pays à faible revenu des ratios-seuils de viabilité de la dette qui tiennent compte de la notation effectuée par la Banque mondiale de la qualité des politiques menées et de la gouvernance interne (CPIA). Lorsque les pays présentent des ratios d'endettement supérieurs aux ratios cibles, ils bénéficient d'une allocation de ressources sous forme de dons de manière à assurer une diminution progressive des ratios de dette. Les autres pays dont les ratios de dette sont inférieurs au seuil de viabilité reçoivent des ressources soit intégralement sous forme de prêts soit sous forme d'un mélange de prêts et de dons. Par ailleurs, l'AID-14 permet une allocation accrue de ressources en faveur des pays dont la gouvernance et les politiques sont jugées favorablement par la Banque mondiale.

L'adoption du cadre d'analyse et la conclusion de la 14^e reconstitution de l'AID permettant un accroissement de 40% des ressources disponibles marque une avancée importante dans le sens d'une meilleure prise en compte de la viabilité de la dette et de la performance des pays bénéficiaires des fonds de l'AID.

Position de la France :

La France a soutenu très activement au sein des conseils d'administration des institutions financières internationales l'élaboration du cadre d'analyse de viabilité. Tout en reconnaissant la nécessité d'accroître la part de dons dans les ressources apportées par l'AID et le Fonds africain de développement aux pays les plus pauvres, elle a plaidé en faveur d'un mécanisme permettant de conserver une place importante au financement par prêt dès lors que celui-ci est compatible avec le maintien d'un endettement soutenable.

1.4 Aide aux pays sortant d'un conflit ou affectés par des catastrophes naturelles

1.4.1 Afghanistan

Plus de trois ans après le début de la reconstruction, la remise en marche de l'économie afghane est perceptible. L'économie montre des signes tangibles de

reprise, malgré un niveau d'activité encore limité. La fin d'une période de sécheresse prolongée, l'assistance internationale et une bonne politique économique ont permis de réaliser des progrès dans la reconstruction de l'administration et la stabilité macroéconomique. L'Afghanistan est maintenant dirigé par un président élu (9 octobre 2004) Hamid Karzai et un gouvernement provisoire. Les élections parlementaires et régionales du 18 septembre prochain sont l'échéance politique majeure à venir.

La conférence de Berlin (31 mars - 1^{er} avril 2004) a permis de renouveler le soutien de la communauté internationale au processus de reconstruction en cours, exprimé lors de la conférence de Tokyo (janvier 2002). Sur le plan économique et financier, deux messages principaux sont ressortis :

- la stabilisation dépendra des réponses qui pourront être apportées au problème de la drogue qui dépasse le simple cadre territorial de l'Afghanistan : la production de pavot (75 % de la production mondiale) est en forte augmentation et la valeur d'exportation de l'opium et de ses dérivés représenterait plus de 50 % du PIB officiel du pays ;
- la mobilisation financière de la communauté internationale demeure indispensable, y compris à moyen terme ;
- le coût de reconstruction a été estimé lors de la conférence de Berlin à 34Mds USD sur les 7 prochaines années dont 28Mds de financement externes.

Les secteurs prioritaires sont désormais les infrastructures, la santé l'éducation, jugées indispensables à l'autonomie de l'économie et au développement durable du pays.

La question est désormais celle des besoins de la reconstruction et de la nécessaire adaptation des programmes d'aides internationale pour tenir compte des contraintes de sécurité et du développement très inquiétant de l'économie de l'opium

L'aide internationale a permis, fin 2002, l'apurement des arriérés accumulés par l'Afghanistan vis-à-vis du FMI et de la Banque mondiale (AID), ouvrant ainsi la voie à une reprise de financement par les institutions de Bretton Woods.

Le FMI, qui est intervenu jusqu'à présent en apportant au ministère des finances son assistance technique pour la mise en place d'un service de statistiques, d'un système de paiements fiable et d'une banque centrale indépendante a pu procéder en janvier 2005 au deuxième examen de la situation économique du pays au titre de l'article IV et du programme " Staff monitored program" SMP". Lors de cet examen le FMI a décidé de poursuivre le programme SMP et de ne prendre une décision sur un éventuel programme de type FRPC qu'après les élections législatives.

La Banque mondiale, qui s'était déjà engagée sur 100 MUSD de financements concessionnels en 2002 (aide d'urgence post-conflit de l'AID), a mis en place une stratégie de soutien à la transition qui l'a amenée à financer en 2003 215 MUSD sous forme de financement de projets (réforme de l'administration, transports, santé, éducation, emploi). Près de 40% de cette assistance aura été financée sous forme de dons. Pour 2004/2006 la Banque mondiale s'est engagée sur 900 MUSD, dont 293

MUSD en 2004 et 145 MUSD en 2005 .En outre, la Banque mondiale administre, depuis mai 2002, le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF), alimenté par les contributions de 24 donateurs et qui apparaît comme le principal véhicule utilisé pour couvrir les déficits de financement du budget afghan. L'ARTF a décaissée à ce jour 750 MUSD .

Position de la France :

Lors de l'examen de la situation économique de l'Afghanistan au titre de l'article IV qui s'est déroulé en janvier 2005, la France a souligné les progrès réalisés en termes de stabilité macroéconomique, tout en faisant valoir les principaux risques auxquels restent confrontées les autorités afghanes (capacités institutionnelles limitées de l'Etat dans les provinces, insécurité, importance croissante de l'économie de la drogue, grande pauvreté).

1.4.2 Irak

Au lendemain de la guerre en Irak, la communauté internationale s'est mobilisée en faveur de la reconstruction d'un pays dévasté. Les efforts se poursuivent actuellement mais le contexte général n'en reste pas moins difficile, et ce, malgré certaines avancées: nomination d'un gouvernement intérimaire en juin 2004, élections d'un gouvernement en janvier 2005, amorce d'une reprise économique réelle.

Les résolutions des Nations Unies 1511 et 1546 appellent les IFI à « prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre tous leurs instruments de prêts et d'assistance financière pour l'Irak ». Cependant, les conditions de sécurité (les IFI ont retiré leurs personnels du pays depuis août 2003 et travaillent principalement depuis leurs bureaux d'Amman), et l'absence prolongée d'autorités ayant la capacité d'engager l'Irak sur le long terme (notamment contracter des emprunts) ont entravé leur capacité de mise en œuvre des instruments classiques. Par exemple, le programme post-conflit du FMI a été fortement perturbé par les développements politiques récents et les conditions de sécurité.

L'action des IFI en Irak s'articule autour de trois axes :

- L'évaluation des besoins et des perspectives à moyen terme. La Banque mondiale a réalisé avec le PNUD en octobre 2003 une évaluation des besoins en reconstruction qui a servi de base pour la réunion des donateurs de Madrid (23 octobre 2003). Elle a évalué à 36MdsUSD les besoins, sur la période 2004-2007, dans les secteurs techniques (infrastructures) et sociaux à l'exclusion du secteur pétrolier et de la sécurité (besoins évalués à 20MdsUSD par la coalition). Depuis, l'Irak a bénéficié du redressement de la production de pétrole et du niveau élevé des prix du pétrole, ce qui a donné lieu à quelques résultats macroéconomiques meilleurs que ceux espérés dans le cadre du programme.
- La mobilisation de leurs ressources financières pour la reconstruction de l'Irak. A l'occasion de la conférence des donateurs de Madrid, les IFI ont

annoncé être en mesure de contribuer à la reconstruction de l'Irak à des niveaux potentiellement compris, pour le FMI, entre 2,5 et 4,25Mds\$ sur 4 ans dont 850M\$ pour 2004 et, pour la Banque mondiale (AID et BIRD), entre 3 et 5Mds\$ sur 4 ans. Le décalage entre les engagements et les déboursements reflète les deux types de difficultés auxquelles les IFI sont confrontées dans la mise en œuvre des projets. D'une part, les capacités institutionnelles des autorités demeurent faibles et des procédures de suivi et de contrôle doivent encore être mises en place. D'autre part, la mise en œuvre des projets de financement de travaux publics est conditionnée par l'amélioration des conditions de sécurité sur le terrain. L'Irak ayant réglé les arriérés dus à la Banque mondiale, à hauteur de 108 M\$, au mois de décembre 2004, les autorités ont sollicité un soutien de l'AID. Ce soutien est conditionné à la définition et à l'approbation d'une stratégie intérimaire, qui, selon les services de la Banque Mondiale, pourrait s'appuyer sur la stratégie de développement national des autorités. La Société Financière Internationale (SFI - groupe Banque mondiale) a créé en décembre 2003 une facilité en faveur des PME irakiennes et visant à apporter de l'assistance technique pour améliorer le climat des affaires. L'objectif est de collecter 200MUSD, la SFI apportant 50MUSD. Elle a entrepris une action de formation de banquiers irakiens dans le cadre du partenariat pour la promotion des entreprises privées (PEP-MENA) et la finalisation d'un examen du secteur financier irakien dans le cadre de la facilité de financement des petites entreprises (ISBFF). Cet examen a permis d'identifier un premier investissement dans le secteur bancaire irakien (*Credit Bank of Iraq*) en liaison avec la Banque nationale du Koweït, qui pourrait intervenir à la fin du mois de mars.

- Le FMI et la Banque Mondiale participent au Conseil International Consultatif et de Contrôle (IAMB) chargé par la résolution 1483 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (22 mai 2003) de la supervision de la gestion du Fonds de Développement pour l'Irak (DFI) prévu par la résolution. Ce fonds a été créé pour recevoir les recettes pétrolières irakiennes et les avoirs gelés. Le comité IAMB a commandité de premières missions d'audit dont les résultats sont assez sévères. Ces rapports d'audit insistent plus particulièrement sur le manque d'informations et de lisibilité concernant l'utilisation des ressources du DFI.

La Banque mondiale et le PNUD ont créé deux fonds fiduciaires destinés respectivement à la reconstruction des infrastructures et à l'aide d'urgence. Ces deux fonds représentent les deux volets de l'IRFFI (International Reconstruction Facility Fund for Iraq) dont le montant des dépôts atteint environ 1 milliard USD. A ce stade, la Banque Mondiale a mobilisé la presque totalité des bailleurs de fonds pour lancer neuf projets depuis la fin 2004. Ces projets essentiellement lancés en décembre 2004 et janvier 2005 représentent près de 370 M\$ d'engagements (soit 94 % des ressources disponibles dans le fonds fiduciaire), dont seuls 11 M\$ ont été déboursés à ce jour. De son côté, le fonds fiduciaire PNUD présentait fin mars 2005 un taux de décaissement avoisinant 30%. La nomination d'un nouveau gouvernement et d'un nouveau ministre des finances devrait faciliter les travaux des IFI en particulier du FMI. Les services du FMI envisagent une mission dans la région dans la perspective de la consultation au titre de l'article IV des statuts, la première depuis 25 ans.

Par ailleurs, une conférence internationale s'est tenu le 22 juin 2005 à Bruxelles. Celle-ci a compris trois principaux volets: politique, économie, Etat de droit. Un groupe de pilotage s'est d'ailleurs mis en place à Bruxelles pour préparer cette conférence. Il comprend la présidence luxembourgeoise, la Commission, le Secrétariat du Conseil, les Etats-Unis, l'Irak , l'Egypte, le Japon et les Nations-Unies.

Position de la France :

La France soutient l'intervention des IFI en Irak, dans le cadre normal d'utilisation de leurs instruments. Les IFI doivent ainsi prendre leur place légitime et naturelle dans le processus de reconstruction du pays, comme cela a par exemple été le cas en Afghanistan et dans les Balkans occidentaux. De même, leur présence au sein du Conseil International Consultatif et de Contrôle (IAMB) contribue à en renforcer le rôle de supervision de l'affectation des ressources du " fonds de développement " qui, selon les termes de la résolution 1483, seront notamment utilisées " pour répondre aux besoins humanitaires du peuple irakien, pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Irak [...] et à d'autres fins servant les intérêt du peuple irakien". Enfin, la France a continûment rappelé au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale que les IFI doivent veiller à une étroite coordination avec les Nations Unies. Concernant le projet de conférence internationale, la France considère cette réunion comme une conférence d'aide et de soutien aux nouvelles autorités irakiennes. Elle souhaite que l'exercice mette l'accent sur la dimension politique de la transition. La France intervient également via la Commission Européenne qui a programmé une aide de 130M€ à l'IRFFI pour 2005 (contribution française à hauteur de 17%).

Accord sur l'Irak en Club de Paris

Les créanciers du Club de Paris ont conclu un accord de traitement de la dette avec la République d'Irak le 21 novembre 2004. L'accord prévoit des annulations à hauteur de 80 % en trois phases conditionnées au programme FMI : une annulation immédiate de 70 % des intérêts de retard, représentant 30 % du stock initial de dette puis l'annulation dans une deuxième phase de 30 % du stock initial de dette dès l'approbation d'un programme standard (après le programme post-conflit) par le FMI prévu en 2005. Enfin, une annulation additionnelle de 20 % du stock initial de dette est conditionnée à la fin du programme standard FMI, prévu pour 2008.

Cet accord représente un effort exceptionnel et sans précédent consenti par les créanciers du Club de Paris à un pays non éligible à l'initiative PPTE. La dette de l'Irak envers le Club de Paris, qui s'élève à 39,8 Md\$ fin 2004, devrait être ramenée à l'issue des trois phases à 7,8 Md\$. Pour les créanciers du Club de Paris, le montant total des annulations de dette dépasse ainsi 32,0 Md\$. Dans l'hypothèse où l'ensemble des créanciers consentirait un effort comparable, la dette totale de l'Irak passerait de 114,5 Md\$ en 2004 à 24,0 Md\$ en 2008. Les ratios de dette/PIB et de

dette/exportations qui atteignent respectivement 445 % et 700% en 2004, seraient de l'ordre de 60 % et 100 %, dès 2008 et d'environ 50 % et 90 % en 2015. Ces ratios doivent permettre d'ici cinq ans de réduire la dette de l'Irak à des niveaux inférieurs aux ratios cibles utilisés dans le cadre de l'initiative PPTTE et donc de restaurer la viabilité de la dette de l'Irak et au-delà de donner une marge de manœuvre supplémentaire en cas de chocs négatifs sur le prix ou la production du pétrole.

Les paiements de l'Irak sur la dette traitée devraient en outre demeurer très limités puisque les créanciers ont accordé un moratoire total jusqu'en 2008. L'Irak reprendra les paiements à hauteur de 200, 400 et 800 M\$ respectivement en 2009, 2010 et 2011. Les ratio de service de la dette/PIB ou de service de la dette/exportations ne dépasseraient ainsi pas 4 % et 8 % d'ici 2010.

Pour ce qui concerne la France, l'accord conclu en Club de Paris sera mis en œuvre par un accord bilatéral :

- le processus de réconciliation de données a confirmé le montant global des créances à hauteur 5,6 Md\$, qui font de la France le troisième créancier de l'Irak après le Japon (7,7 Md\$), l'Allemagne (5,8 Md\$) et juste devant les Etats-Unis
- l'effort consenti devrait être de l'ordre de 4,7 Md\$, dont près de 1,8 Md\$ au titre de la première tranche d'annulation de 30 % et un montant équivalent au titre de la deuxième tranche.

L'accord respecte les principes du Club de Paris

Le poids de la dette de l'Irak justifiait un taux d'annulation élevé et l'analyse de viabilité de la dette du FMI conduisait à préconiser un taux de l'ordre de 80 %. En outre, les modalités de l'accord, qui prévoit que 30 % d'annulation seront mis en œuvre par une réduction d'environ 70 % des intérêts de retard, prend en compte la situation très particulière du pays durant le régime de sanctions des Nations Unies (l'Irak a accumulé des intérêts de retard représentant plus de 40 % de sa dette alors que la communauté internationale contrôlait les recettes et les dépenses du pays sans prendre en compte le service de la dette).

Les annulations sont mises en œuvre de manière phasée. Seule la première tranche d'annulation portant sur les intérêts de retard est immédiate. La deuxième et la troisième tranche d'annulations liées au programme FMI standard n'interviendront dans le scénario le plus optimiste que mi-2005 et mi-2008;

L'essentiel des annulations est conditionné par l'approbation (deuxième tranche) et la mise en œuvre satisfaisante du programme standard du FMI. Le principe de conditionnalité attaché aux accords conclus en Club de Paris est donc respecté.

Le Club de Paris s'est une fois de plus imposé comme la structure de référence pour les restructurations de dette. Il renforce son rôle de catalyseur vis-à-vis des créanciers non membres du Club de Paris en ouvrant la voie à un traitement comparable de la dette de l'Irak par ces créanciers (pays du Golfe, pays d'Europe Centrale et de l'Est, créanciers privés). Il a montré également son efficacité en offrant un cadre coordonné à l'Irak pour le traitement de sa dette et en trouvant une solution moins de deux ans après la fin des opérations militaires et six mois après le transfert de souveraineté aux nouvelles autorités.

Le résultat de la négociation se justifie également par la spécificité de la situation de l'Irak qui a subi trois conflits au cours des vingt dernières années et dix années de sanctions internationales qui ont entraîné l'accumulation d'intérêts de retard massifs (ce qui devrait contribuer à limiter le risque de précédent). L'accord en Club de Paris doit permettre à l'Irak de faire face à ces incertitudes et ainsi d'assurer la viabilité de sa dette de manière durable.

1.4.3 Haïti

Il a finalement fallu attendre début 2005 pour que les institutions financières internationales reprennent leurs interventions en Haïti. La gravité de la crise qui a suivi le départ du Président Aristide, le 29 février 2004, aggravée par les catastrophes naturelles de 2004 (inondations et cyclone Jeanne), la très forte dégradation sécuritaire malgré l'envoi de la Minustah et le manque de visibilité de la transition politique expliquent en grande partie le manque de réactivité du FMI, de la Banque mondiale et de l'Union européenne.

En juillet 2003, la Banque interaméricaine de développement (BID), de loin le premier bailleur de fonds en Haïti, avait décidé de reprendre ses interventions. Ce pari – risqué – et impliquant le re-financement des 32 M\$ d'arriérés s'est en définitive avéré le bon : la BID a pu poursuivre ses interventions dès la restauration d'un minimum de capacités gouvernementales et soutenir, avec l'aide technique du FMI, la réforme des finances publiques. Le portefeuille de la BID se portait fin 2003 à 400 M\$. En 2004, le FMI a maintenu un simple programme de suivi, sans aucun financement mais qui comportait d'importants critères structurels relatifs aux finances publiques et encadré la stabilisation macro-économique.

La communauté internationale s'est fortement mobilisée pour accompagner la sortie de crise. La première étape a été l'élaboration avec le gouvernement de transition du cadre de coopération intérimaire (CCI), validé en mai 2004. Ensuite, lors de la conférence des bailleurs de Washington, les 19 et 20 juillet 2004, les bailleurs se sont engagés à mobiliser plus d'1 milliard de dollars jusqu'en septembre 2006 en appui du CCI. Les contributions annoncées correspondent à 663 M\$ de dons (dont Etats-Unis 207 M\$, Canada 88 M\$, France 33 M\$, UE 28 M\$) et à 422 M\$ de prêts (BID 260 M\$, Banque mondiale pour 150 M\$, IFAD 12 M\$).

La réintégration d'Haïti au sein de la communauté financière internationale s'est conclue en janvier 2005 par la reprise des interventions financières de la Banque mondiale et du FMI. Côté Banque mondiale, la dotation d'Haïti a été majorée pour pouvoir refinancer les arriérés (52 M\$ dont 46 M\$ refinancés par la Banque) et contribuer significativement à la réhabilitation post-crise. L'assistance de la Banque mondiale se portera au total à 150 M\$ sur 2005 et 2006. Le 6 janvier 2005, la Banque a approuvé une opération pour la gouvernance et la réforme économique de 61 M\$ mixant prêts et dons (40%) et un don d'urgence "catastrophes naturelles" de 12 M\$.

Le 10 janvier 2005, le FMI a octroyé un programme post-conflit de 14,8 M\$. Prenant fin en septembre 2005, il devrait être prolongé jusqu'en 2006.

Le principal défi en Haïti est désormais la concrétisation de l'aide. La faiblesse institutionnelle, le délabrement de l'Etat et l'insécurité sont autant de freins à la mise

en œuvre des multiples projets. Après s'être réunis à Cayenne le 18 mars 2005 à l'initiative de la France, les partenaires d'Haïti se sont retrouvés à Montréal le 17 juin. Le cas haïtien montre que dans ces situations post-conflit, l'étroite coordination de l'ensemble des intervenants (bailleurs de fonds, forces chargées du maintien de la paix) pour veiller à la cohérence des interventions et promouvoir l'harmonisation des procédures est indispensable. Les corollaires nécessaires sont le renforcement des structures étatiques locales et l'élaboration de liens opérationnels avec les ONG et la société civile.

La position de la France :

La France a fortement plaidé pour la réinsertion d'Haïti au sein de la communauté financière internationale en demandant que le pays bénéficie d'une assistance post-conflit importante. La France a souligné le besoin de rendre plus flexibles les instruments de financements disponibles pour pouvoir résoudre le problème des arriérés et intervenir plus tôt.

Elle a regretté la faiblesse du montant du programme post-conflit du FMI, ce d'autant plus que le pays n'avait pas eu accès à l'aide d'urgence pour catastrophes naturelles dont le prêt était alors non concessionnel. La France souhaite que le FMI aille de l'avant dans la préparation d'une facilité pour la réduction de la pauvreté (FRPC) et l'analyse de l'éligibilité d'Haïti à l'initiative pour les pays pauvres très endettés.

La France a soutenu, avec les Etats-Unis et le Canada, l'augmentation de la dotation de l'AID d'Haïti afin de permettre à la Banque mondiale de re-financer ces arriérés et de jouer un rôle significatif en Haïti. Elle avait donné son accord pour participer au montage d'un prêt relais avec le Brésil mais ceci n'a finalement pas été nécessaire, Haïti ayant utilisé ses réserves.

La France est également active au sein de l'Union européenne. Elle demande l'assouplissement du régime de sanctions restreignant la coopération institutionnelle.

A titre bilatéral, la France a dès juillet 2003 accordé à Haïti une dérogation au régime de sanction pour impayés de l'AFD afin d'y reprendre ses actions malgré l'existence d'arriérés. Elle a décidé de mobiliser 2,5 M€ sur le fonds Caraïbes qu'elle possède au sein de la BID pour le renforcement des capacités pour la préparation des grandes politiques sectorielles (eau, transports, éducation).

1.4.4 Libéria

La situation du Libéria demeure marquée par l'évolution du processus politique. Le contrôle du pays par les autorités est fragile, la réinsertion des combattants dans la vie économique est lente et la stabilité politique n'est pas définitivement acquise de sorte que les capacités institutionnelles restent pour le moins limitées. Les autorités aujourd'hui concentrent leurs efforts sur la préparation des élections prévues en octobre 2005.

L'activité s'est fortement redressée en 2004, et plus encore en 2005, sans que la relative stabilité des prix ne soit remise en cause. La croissance est essentiellement

tirée par l'activité des Nations Unies (dont le budget sur place de près de 800 M\$ est de 60 % supérieur au PIB, qui atteint environ 540 M\$) et une timide reprise dans le secteur de l'agriculture et dans une moindre mesure dans le secteur des infrastructures (à la faveur d'une amélioration des conditions de sécurité). Le PIB demeure cependant autour de 70 % du niveau d'avant le conflit, et ne devrait retrouver ce niveau (dans le scénario optimiste) qu'en 2008. La perspective d'atteindre les objectifs du millénaire apparaît lointaine, le PIB/tête, aujourd'hui de 190 \$, n'atteindra au mieux que 370 \$ en 2015.

Le renforcement de la banque centrale, et la définition d'un cadre pour la conduite de la politique monétaire et la restructuration du secteur bancaire (limité à trois établissements de crédit) constituent les seuls progrès réalisés par les autorités. D'une part, la gestion des finances publiques s'est dégradée, des arriérés importants ayant été enregistrés en 2004, en raison de contrôles déficients dans les dépenses et de mesures inadaptées d'exemptions fiscales du côté des recettes. D'autre part, la corruption et le manque de transparence constituent des enjeux majeurs.

L'amélioration des relations avec le FMI, c'est-à-dire le desserrement progressif des sanctions décidées en 2004 et la définition d'un programme suivi par les services (*SMP*), suppose encore des efforts importants de la part des autorités. Le Libéria doit démontrer sa capacité à mener à bien des politiques adaptées et, avec le soutien de la communauté financière internationale, trouver des solutions au problème des arriérés. La mise en œuvre du plan d'action défini par les autorités permettra au Libéria de bâtir un historique de performances et constitue la principale condition à la mise en place d'un *SMP*. Le *SMP* est en effet une étape essentielle qui permettrait au Libéria de bénéficier des annulations de dette dans le cadre de l'initiative PPTTE.

La levée de l'embargo décidé par les Nations Unies sur les exportations du Libéria demeure conditionnée par un renforcement significatif de la gouvernance dans les secteurs concernés (notamment s'agissant de la transparence dans l'utilisation des recettes dégagées). Ce renforcement incitera les bailleurs de fonds à accélérer les déboursements de leur aide (qui a été trois fois moins élevée en 2004 qu'en 2003 et ne transite jamais par le budget de l'État). Les autorités ont indiqué qu'une unité anti-corruption (*anti-corruption task force*) a été mise en place et que la politique de tolérance zéro sera mise en œuvre pour les infractions identifiées.

Les autorités doivent davantage mobiliser les recettes internes pour réduire la dépendance à l'égard des flux d'aide. Les autorités ont défini une stratégie pour améliorer la collecte fiscale en liaison avec les bailleurs mais compte tenu de capacités institutionnelles limitées, c'est une société privée qui a été sélectionnée pour assurer le recouvrement des impôts.

Dans ce contexte, le conseil d'administration du FMI a décidé de ne pas engager de sanctions supplémentaires à la suspension des droits de vote à l'égard du Libéria en dépit du peu de progrès, voire des reculs, dans les réformes économiques. Le conseil a sans aucun doute souhaité donner toutes leurs chances aux autorités pour mener à bien le processus politique conduisant aux élections prévues en octobre prochain et dont la réussite conditionne le redressement économique. Des efforts importants seront en tout état de cause indispensables de la part des autorités pour normaliser les relations avec le FMI et obtenir la levée de l'embargo décidé par les Nations Unies.

1.4.5 Les pays touchés par le tsunami

Le raz de marée du 26 décembre a fait 175 000 victimes et plus de 105 000 disparus. Près de 1,8 million de personnes ont dû être déplacées, dont plus de 620 000 restent sans abris. Le coût de la reconstruction a été évalué à 9,1 milliards de dollars. Les pays les plus touchés sont l'Indonésie, Sri Lanka, les Maldives et l'Inde.

L'aide apportée par la Banque mondiale aux pays affectés par la catastrophe a été de plusieurs natures :

- Dans les toutes premières semaines, la Banque a été sollicitée par les pays sinistrés ainsi que la communauté des donateurs pour établir un bilan précis des dégâts.
- Rapidement débordées par la gestion de la phase d'urgence, la nécessité d'engager dans les meilleurs délais la phase plus lourde de la reconstruction et l'afflux de l'aide internationale, les autorités locales ont bénéficié d'un soutien technique de la Banque pour les aider à planifier la reconstruction.
- La Banque s'est efforcée de jouer un rôle de coordination de l'aide internationale, rôle rendu légitime par son statut et par sa présence dans tous les pays sinistrés. A cette fin, elle a mis en place pour Sri Lanka et l'Indonésie des fonds fiduciaires afin de centraliser pour chaque pays l'ensemble des aides financières de la communauté internationale. Leur montant pourrait consolider et atteindre 550 millions de dollars.
- La Banque a affecté près de 740 millions de dollars à la reconstruction des quatre pays les plus touchés, constitués de 580 millions de re-allocations de projets existants.

Six mois après la catastrophe, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'intervention de la Banque mondiale. Bien que la coordination de l'aide soit un objectif commun – dont la priorité a été réaffirmée lors du récent Forum de Paris –, la difficulté de synchroniser l'aide considérable apportée par les donateurs demeure patente. La Banque mondiale, elle-même, n'échappe pas à la critique, un climat de rivalité avec la Banque asiatique de développement ayant été perceptible à plusieurs reprises. D'autre part, bien que très concessionnelles, les conditions financières que la Banque mondiale a proposé aux pays affectés se sont révélés insuffisamment attractives face à l'abondance de dons. Ceci explique la part relativement modeste des nouveaux engagements (160 millions de dollars) dans la contribution totale de la Banque. Plus généralement, la phase de reconstruction est retardée par une situation politique instable dans les deux régions les plus affectées par le raz-de-marée : le nord-est de Sri Lanka et Banda Aceh. Au Sri Lanka, l'absence de consensus sur un mécanisme de gestion de l'aide associant le mouvement autonomiste tamoul bloque notamment la mise en œuvre du fonds fiduciaire multi-donateurs de la Banque mondiale.

2 Renforcement du système monétaire et financier international

L'effort de la communauté internationale et des institutions financières doit dans un contexte de croissance mondiale désormais bien établie, même s'il existe des vulnérabilités, porter sur la consolidation du système monétaire et financier international.

2.1 Stabilité du système

2.1.1 Surveillance et prévisions macroéconomiques et financières

Le principal rôle du FMI, son "cœur de métier" est de veiller au bon fonctionnement du système monétaire et financier international, en exerçant notamment une surveillance constante de la situation économique de ses membres. Il y procède en tenant des consultations annuelles dans chacun des pays membres pour examiner leurs politiques économiques et de change (c'est l'examen au titre de l'article IV de ses statuts) et en dressant à intervalles réguliers un bilan de la conjoncture économique aux niveaux mondial et régional.

Examen bisannuel de la surveillance

C'est dans ce contexte qu'un examen de la mission de surveillance du FMI s'est tenu en juillet 2004. Le conseil d'administration a approuvé les propositions des services et repris leurs recommandations en faveur d'une intensification des travaux de surveillance sur les aspects systémiques et régionaux (mécanismes de transmission des chocs notamment), les systèmes financiers, les questions de taux de change et l'analyse de vulnérabilités des économies. Aucun changement majeur du cadre de la surveillance exercée par le Fonds n'a été proposé ni adopté et le conseil d'administration a convenu qu'il était trop tôt pour dresser un bilan définitif des mesures engagées deux ans auparavant afin de promouvoir un "regard neuf" de la part des missions envoyées pour l'évaluation des pays membres.

Position de la France :

La France s'est jointe aux autres chaises pour engager le FMI à discuter les questions de taux de change de manière plus systématique et plus franche, ce qui figure dans ses statuts comme l'une des missions essentielles du Fonds. Elle fait

également partie de la majorité en faveur d'un renforcement des analyses régionales, notamment par le biais de réunions organisées par les départements géographiques afin de croiser les données relatives aux pays et évaluer plus nettement les interactions et canaux de transmission des évolutions économiques. Enfin, notre administrateur a souligné la nécessité de renforcer la surveillance des pays dits "d'importance systémique" en commençant plus particulièrement par les grands pays industrialisés, dont les politiques économiques pèsent sur le reste du monde. Dans ce cadre, les effets mondiaux des politiques nationales menées par certains Etats pourraient être mesurés plus précisément.

La surveillance bilatérale (au titre de l'article IV des statuts)

? **Le rapport article IV pour la France en 2004**

La mission annuelle du FMI en France a eu lieu du 24 juin au 6 juillet 2004. Elle a permis au chef de mission et son équipe d'experts de rencontrer comme à l'accoutumée certaines institutions clés du domaine financier : présidents des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, gouverneur et équipes de la Banque de France, régulateurs du secteur financier (AMF, CCAMIP), directeurs du MINEFI (Budget, Prévision, Trésor), directeur général de l'INSEE ; des fédérations professionnelles et syndicats ; enfin, les ministres ou cabinets ministériels chargés de la santé, du commerce extérieur, du budget, le cabinet du Premier ministre et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie auquel ils ont remis leurs conclusions préliminaires.

Le rapport final des services a été discuté par le conseil d'administration du FMI le 20 octobre. La tonalité du rapport a été globalement positive, concluant principalement que l'économie française est bien engagée dans une reprise cyclique tirée principalement par la demande intérieure, et les risques de détérioration de la situation sont pour l'essentiel d'ordre externe. Le rapport note que des réformes cruciales (celles des retraites et de l'assurance maladie, en particulier) ont progressé, mais le changement s'est révélé plus difficile dans le domaine des institutions du marché du travail et des incitations au travail. Les services du FMI estiment cependant que, pour assurer la viabilité des finances publiques, ces changements doivent faire partie intégrante des réformes favorisant la croissance préconisées par les autorités. Jusqu'à ce que ces réformes soient mises en route, le resserrement direct des dépenses devrait avoir pour objectif de dégager un léger excédent structurel avant la fin de la décennie. L'évaluation de la stabilité du système financier n'a mis en lumière aucun risque systémique.

? **Le programme d'évaluation du secteur financier français**

Le programme d'évaluation du secteur financier (PESF) auquel la France s'était portée candidate début 2003 avait débuté en octobre 2003 par le traitement d'un important questionnaire préalable des services du FMI (cf. rapport annuel 2003/2004 1.1.2 p.17). Plusieurs missions du groupe d'experts chargés de l'évaluation s'étaient ensuite succédées à Paris depuis le mois de janvier 2004 pour approfondir leur connaissance du système financier français et discuter plus avant les réponses au questionnaire. Le groupe d'experts avait ensuite rendu aux autorités françaises ses conclusions préliminaires. L'exercice s'est encore poursuivi avec de nouveaux échanges entre la mission et les autorités françaises jusqu'en octobre 2004, lorsque le rapport final a été présenté au conseil d'administration du FMI et discuté durant la même session que le rapport Article IV France pour 2004, le 20 octobre 2004.

Les conclusions générales du PESF ont été très positives, mettant en relief un système financier français robuste dont le contrôle et le suivi sont de haute qualité et les agents chargés de ces contrôles très qualifiés. L'analyse faite dans le cadre du PESF n'a mis au jour aucun risque systémique, mais a débouché sur une recommandation : poursuivre le renforcement du contrôle du système financier en resserrant la coordination entre les diverses agences qui en ont la charge et en suivant avec vigilance les risques associés aux activités bancaires. Tout en reconnaissant que les mécanismes qui encouragent un gouvernement d'entreprise fort dans les sociétés par actions sont moins efficaces pour les établissements de crédit mutuel, les autorités ont noté que ces établissements se sont dotés de mécanismes internes équivalents afin de favoriser une bonne gouvernance. Elles ont estimé en outre que les risques sont minimes, car les équipes dirigeantes ont montré qu'elles étaient dignes de confiance et agissaient souvent avec beaucoup de prudence. Les risques liés au développement d'activités non traditionnelles — qui ont augmenté récemment — apparaissent limités, car ils s'inscrivent en général dans le cadre d'acquisitions s'appuyant sur l'expertise requise et ne faisant pas appel à la garantie de l'État. Les participants aux entretiens ont reconnu qu'il faut renforcer l'efficacité du secteur financier en réduisant l'intervention de l'État. La levée des obstacles à l'innovation financière dans le domaine des prêts hypothécaires et des crédits à la consommation devrait avoir des conséquences bénéfiques pour les Français. Les services du FMI ont enfin noté que la France avait continué de renforcer son cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme allant au-delà des exigences des standards internationaux et reste activement engagée dans les efforts déployés à ce titre aux niveaux européen et mondial.

La surveillance régionale

Le FMI suit en permanence l'évolution de l'économie mondiale dans le cadre du processus connu sous le nom de surveillance multilatérale. Il analyse régulièrement, d'autre part, l'évolution économique et les politiques conduites dans le cadre d'accords régionaux tels que la zone euro ou l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). La surveillance que le FMI exerce sur ses membres apporte des informations importantes pour le processus de surveillance multilatérale et régionale, et vice versa.

Pour une large part, les opinions émises par les services du FMI sur les régions économiques sont publiées dans le cadre semestriel des Perspectives de l'économie mondiale, qui examinent les perspectives économiques et analysent en profondeur une série de questions ou de problèmes spécifiques.

Position de la France :

La France est convaincue que la surveillance du FMI doit être dirigée sur un échelon essentiel des mécanismes macroéconomiques mondiaux à l'heure actuelle, à savoir le niveau régional. En effet, il faut examiner non seulement les sources et mécanismes de contagion d'une crise financière nationale, mais aussi évaluer le degré de protection des victimes potentielles de cette contagion afin de limiter au maximum les risques d'extension des crises ou encore les obstacles à la croissance dans une région.

La France est ouverte à la proposition de certaines chaises du Fonds selon laquelle la surveillance devrait s'exercer sur les unions commerciales comme elle le fait actuellement pour les unions monétaires, les déséquilibres résultant en grande partie de la fluctuation des échanges commerciaux.

Changes

La France, au sein de l'Eurogroupe puis du G7, a été vigilante face aux évolutions de l'euro vis-à-vis du dollar pour que la zone euro ne supporte pas indûment le poids de la dépréciation du dollar.

A Boca Raton, le 6 février 2004, les Ministres des Finances du G7 ont ainsi estimé "qu'une volatilité excessive et des mouvements désordonnés des taux de change ne sont pas souhaitables pour la croissance économique" et insisté "sur le fait qu'une plus grande flexibilité des taux de change est souhaitable pour les principaux pays ou les zones économiques qui manquent d'une telle flexibilité afin de favoriser de larges ajustements en douceur du système financier international sur la base des mécanismes de marché".

Dans ce contexte, le FMI a appelé à des solutions coopératives pour favoriser la résorption des déséquilibres mondiaux en matière de balance des paiements: assainissement budgétaire aux Etats-Unis, réformes structurelles en Europe et au Japon, régimes de changes plus flexibles en Asie. La France, avec ses partenaires européens, a pointé le fait que les réformes structurelles en Europe, si elles sont indispensables pour accroître la croissance potentielle de la zone, ne sont pas un moyen de résorber les déséquilibres mondiaux.

Marchés de capitaux

La direction générale du FMI a décidé la création d'un groupe d'experts chargé de réfléchir à l'organisation du travail du FMI sur le secteur financier et les marchés de

capitaux. L'objectif est d'adapter l'organisation de l'institution et de lui allouer les moyens nécessaires en vue de renforcer sa capacité d'analyse appliquée à la surveillance. Il s'agit donc de rendre plus opérationnelle l'expertise financière des services du Fonds qui doit se traduire en conseils de politique économique.

Il est souhaité que le département des marchés de capitaux, créé en 2000, participe davantage aux missions de surveillance (article IV, FSAP, assistance technique) du FMI. Ceci permettrait au FMI de formuler plus clairement ses recommandations aux autorités dans ce domaine qui est devenu un pilier central du système financier international.

GFSR-WEO-WEMD

Le Fonds Monétaire International a publié comme chaque année ses **rapports sur la stabilité financière mondiale (GFSR) et sur les développements de l'économie mondiale (WEO) et des marchés (WEMD)** qui constituent un examen de la situation dans les différentes sphères de la scène financière internationale dans le but d'identifier les risques systémiques qui peuvent en résulter.

Les rapports ont souligné l'amélioration de la situation globale du système financier en raison de la forte croissance de l'économie mondiale et de marchés financiers qui s'étaient nettement redressés. Ils ont noté l'amélioration des bilans des entreprises, des acteurs du secteur financier, et des ménages dans un grand nombre de pays. Parallèlement, l'amélioration des fondamentaux dans la plupart des pays émergents s'est poursuivie et s'est notamment traduite par une amélioration de leur notation. Les prévisions du WEO pour la croissance mondiale pour 2005 formaient le socle de cet optimisme.

Les entreprises ont bénéficié d'un redressement très important de leur rentabilité qui leur a permis de continuer à réduire leur endettement. Toutefois, la forte hausse des profits ne s'est pas traduite par de nouveaux investissements ou de nouvelles embauches pour le moment mais est venue se placer sur des actifs liquides.

Le secteur financier a également amélioré sa rentabilité, lui permettant d'être plus résistant face à des chocs futurs. Les institutions financières ont renforcé leurs fonds propres et leur systèmes de gestion des risques (les assureurs en particulier ont renforcé leur ratio de solvabilité dans de nombreux pays).

La situation financière des ménages est apparue comme satisfaisante dans un contexte de forte progression de l'endettement : la charge de la dette reste basse en raison du faible niveau des taux d'intérêt et la forte progression des prix de l'immobilier leur permet d'équilibrer leur situation financière en accroissant la valeur de leur actif.

Dans un contexte où la situation financière de l'ensemble des secteurs était plutôt satisfaisante, les services du FMI ont identifié cependant un certain nombre de risques qui pouvaient affecter la stabilité financière mondiale : ceux liés aux évolutions décevantes du déficit courant américain, à la hausse des prix du pétrole et

notamment ses effets sur l'inflation, au risque que pouvait représenter une hausse rapide des taux d'intérêt pour l'économie mondiale, et au risque de surprises négatives sur les profits et la qualité de crédit des entreprises.

En conséquence, les recommandations du Fonds s'attachaient à souligner l'importance pour l'économie mondiale d'une réduction aussi rapide que possible du déficit courant américain. Deux risques étaient soulignés : celui que les autorités américaines n'aient pas une action suffisamment déterminée en faveur d'une réduction du déficit courant, notamment au travers de leur assainissement budgétaire, ou celui que les banques centrales asiatiques qui contribuent de manière importante au financement de ce déficit cessent d'accumuler des dollars dans leurs réserves. Dans ces deux cas, le dollar pouvait se déprécier encore davantage pesant sur la croissance de la zone euro et du Japon.

Le niveau bas des taux d'intérêt a constitué également une source de préoccupation des services. Une remontée rapide de ceux-ci n'est en effet pas à exclure. Elle refléterait une chute brutale du dollar ou une accélération de l'inflation au delà de ce qui est déjà prévu. Cette accélération de l'inflation pourrait notamment provenir de la contagion de la hausse des prix du pétrole aux salaires.

Position de la France :

Notre administrateur a souligné notre accord avec la plupart des analyses présentées par les services du FMI. Il a cependant réclamé que les risques soient davantage hiérarchisés dans les prochains rapports du Fonds. Les déséquilibres des balances courantes, en particulier le fort déficit américain, font peser un risque majeur pour la stabilité financière mondiale. . À ce titre, l'administrateur a rappelé que les autorités américaines devaient convaincre les marchés de leur réelle volonté de réduire leur déficit d'épargne nationale. Cela passe d'abord par la restauration de la viabilité des comptes publics. La remontée progressive des taux d'intérêt de la FED de la FED favoriserait aussi l'épargne privée L'administrateur a également souligné le rôle potentiellement déstabilisant des fonds d'arbitrage à effet de levier (*hedge funds*) dans la stabilité financière internationale. Les sommes en jeu et leur rôle dans la liquidité des marchés suppose donc une surveillance fine de ce secteur.

2.1.2 Prévention des crises financières

Devant l'importance croissante des flux internationaux, les mesures et les politiques de protection des économies nationales et régionales doivent être ajustées et sans cesse renouvelées afin de répondre à des besoins qui évoluent très rapidement. L'examen des instruments du FMI permettent d'avancer en ce sens, de même que les travaux sur la restructuration de dette.

Revue de la politique d'accès de précaution

Une discussion a eu lieu en septembre 2004 au sein du conseil d'administration du FMI sur les accords de précaution en tant qu'instruments de prévention des crises et les accords de précaution d'un montant exceptionnel. La question était de savoir si, après l'abandon en 2003 de la ligne de crédit préventive, la panoplie des instruments était suffisante pour prévenir l'occurrence d'une crise financière liée à la défiance subite des créanciers, dans un pays qui mène des politiques économiques jugées saines. La France a largement pris part à ce débat en rédigeant avec le Royaume-Uni une déclaration commune soulignant le besoin d'un instrument de prévention susceptible d'être disponible rapidement, avec certitude et pour un montant approprié c'est-à-dire, si cela est nécessaire, avec accès exceptionnel. Elle a notamment fait valoir les arguments suivants :

- la rapidité, la certitude et l'adéquation des montants sont des caractéristiques essentielles pour assurer la confiance des marchés et éviter les comportements de panique ;
- le bénéfice de cette facilité serait une incitation majeure pour les pays concernés à mettre en œuvre des politiques saines de nature à réduire le risque de crise ;
- le signal positif constitué par le bénéfice de cette facilité permettrait de réduire les primes de risque et donc réduire le risque de crise de la dette ;
- l'accès à des montants classiques ne suffit pas dans le cas de pays qui sont déjà en situation d'accès exceptionnel dans le cadre de la gestion des stratégies de sortie. La création d'accord de précaution avec accès exceptionnel permettrait ainsi de clarifier la politique d'accès aux ressources pour les pays engagés dans un processus de sortie de crise (cf. cas Brésil).

La position française a été soutenue par la plupart des grands pays émergents mais s'est heurtée à l'hostilité des Etats-Unis, de l'Allemagne et des pays nordiques, qui mettent notamment en avant le risque d'aléa de moralité dans le comportement du pays emprunteur, comme dans celui des marchés financiers. Une courte majorité des droits de vote du conseil d'administration s'est finalement déclarée opposée à la création d'un nouvel instrument. La France demeure néanmoins favorable à la poursuite de travaux approfondis sur ce thème et souhaite relancer rapidement la discussion en l'élargissant à l'ensemble des politiques de précaution et en démontrant concrètement les lacunes du dispositif existant.

Revue de l'initiative concernant les normes et codes

Cette revue de l'initiative normes et codes au FMI a été lancée par un séminaire informel le 16 février 2005. Elle consiste à :

- définir précisément l'utilisation réelle des rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) par les acteurs du système financier : mise en œuvre de réformes, aide à la décision, signalement aux marchés,... ;
- mesurer la qualité de ces modules : clarté et franchise de l'information, qualité du conseil ;
- enfin, rationaliser leur coût.

La première discussion a permis de dégager des lignes directrices d'action pour les mois à venir : travail sur l'adaptation de certains modules des RONC aux problèmes institutionnels spécifiques des pays à faible revenu, meilleure articulation avec l'assistance technique mise en œuvre par le Fonds.

L'éventualité de la création d'un RONC "gouvernance" n'a pas créé de consensus, les pays émergents et pauvres craignant une ingérence du FMI dans leur mode de fonctionnement politique.

Position de la France :

L'initiative "Normes et Codes" fait désormais partie intégrante de la mission de surveillance bilatérale du FMI et constitue sa principale source d'information sur la qualité et la solidité des systèmes financiers nationaux, le niveau de détail des études étant considérablement plus élevé que dans les rapports Article IV. Dans ce contexte, la France soutient la mise en place de mesures incitatives visant à faire participer un maximum de pays membres à cette initiative.

La France a expliqué qu'elle privilégiait la réforme de la gouvernance des institutions financières internationales avant la création d'un RONC gouvernance, car il revient à ces enceintes de montrer l'exemple.

2.1.3 La poursuite des travaux sur la résolution des crises financières

Travaux sur la restructuration de la dette

- ? **La France a pris une part active à l'élaboration des principes pour une restructuration équitable de la dette et pour des flux de capitaux stables en direction des pays émergents**

Le Gouverneur de la Banque de France a pris l'initiative, à l'automne 2002, de proposer un code de bonne conduite sur l'endettement des pays émergents pour contribuer au renforcement du cadre existant pour la résolution des crises financières dans les pays émergents, en parallèle à la diffusion de clauses d'action collective (CAC) dans les contrats d'émission obligataires. Cette initiative est intervenue à la

suite de l'abandon du MRDS (Mécanisme de Restructuration des Dettes Souveraines – SDRM en anglais) compte tenu de la forte opposition des Etats-Unis et du secteur privé à ce projet.

Les discussions sur le code de bonne conduite se sont inscrites dans le cadre du G20 qui est apparu comme une enceinte plus adaptée que le G7 en raison de la présence d'émetteurs émergents importants. Sur le fond, un accord s'est dessiné en 2003 pour que le code de conduite soit centré sur la résolution davantage que sur la prévention des crises et pour qu'il soit suffisamment flexible pour s'adapter aux différents types de situation en proposant un menu d'options. En méthode, un groupe de pays émergents (Brésil, Mexique, Corée du Sud et Turquie) ont pris en charge les discussions avec le secteur privé avec le soutien de la France.

Un projet de code de conduite a été présenté au G20 par le Brésil et le secteur privé le 3 octobre 2004. Les deux projets ont abandonné la notion de "code" au profit de celle considérée comme moins prescriptive de "principes" (pour une restructuration équitable de la dette et pour des flux de capitaux stables en direction des pays émergents).

Ces deux projets reposent sur une base commune articulée autour de quatre principes généraux:

- (i) transparence sur la situation économique et financière et information à transmettre en cas de restructuration de dette;
- (ii) dialogue et coopération pour prévenir les crises ;
- (iii) bonne foi dans les procédures de restructuration (notamment une reprise de paiements minimaux) ;
- (iv) traitement équitable entre les parties.

Si le texte reste essentiellement au niveau des recommandations ("*should*"), il comprend toutefois des avancées qui doivent être soulignées en matière :

- d'informations entre créanciers et débiteurs ;
- de soutien des créanciers à un programme de réformes sous forme de maintien des lignes de crédit ;
- de recours à la négociation de bonne foi lorsqu'une renégociation devient inévitable. Dans ce cadre, les créanciers et les débiteurs encouragent le FMI à appliquer pleinement sa politique de prêt en arriérés ;
- de constitution de comités de créanciers et de la prise en charge de leur coûts de fonctionnement.

? **Les Ministres et les Gouverneurs du G20 lors de la réunion de Berlin en octobre 2004 n'ont pu approuver formellement les principes compte tenu des réserves ou de l'opposition de certains membres**

La France a apporté son soutien à ce texte qui, en revanche, a fait l'objet de réserves de la part de grands pays émergents et notamment de l'Argentine (rejet), de la

Turquie, de la Corée et de la Chine. Dans ces conditions, le G20 n'a pu que constater le soutien de la plupart de ses membres au code de conduite sans l'approuver formellement.

Depuis lors, les discussions se poursuivent pour rechercher un soutien accru aux principes de la part des pays émergents et des investisseurs.

Il convient par ailleurs de chercher à compléter l'adoption de principes généraux par la mise en place d'un mécanisme de suivi (un comité de sages avait été avancé au début des discussions) et, sinon d'un arbitre, au moins d'un tiers susceptible d'assurer que les principes sont respectés. A ce stade, seul le FMI serait en mesure de vérifier l'application des principes dans le cadre de sa politique de prêts en arriérés. En cas de défaut d'un pays sur sa dette souveraine, le FMI ne peut en effet continuer à prêter que s'il estime notamment que le pays mène des négociations de bonne foi avec ses créanciers. L'articulation avec le rôle du FMI gagnerait à être précisée pour assurer une cohérence entre :

- La restructuration et le programme susceptible d'être conclu entre le pays et le FMI, sous peine de mettre celui-ci devant le fait accompli ou au contraire de ne pas assurer le financement de l'accord.
- La restructuration et l'analyse de viabilité de la dette qui conditionne le programme avec le FMI puisqu'il ne peut pas y avoir de programme sans perspective de retour à une dette soutenable.
- La coordination entre créanciers doit être renforcée à travers des réunions régulières entre créanciers privés et créanciers du Club de Paris.

Les leçons de l'action du FMI en Argentine

L'opération de restructuration de la dette argentine constitue à la fois une exception par rapport aux opérations précédentes, en termes d'ampleur et de processus et une source d'inquiétude pour l'avenir en matière de gestion des restructurations de dette par les IFI. L'offre d'échange concernant la dette privée de l'Argentine a été fermée le 25 février dernier, laissant un défaut important envers les créanciers qui n'ont pas accepté cette offre.

La crédibilité du FMI a été affectée par le recul de son autorité lors de la restructuration : (i) les programmes signés en 2001 et 2003 n'ont pas fait figurer d'objectifs budgétaires de moyen terme et le FMI n'a pas publié d'analyses de viabilité de la dette à long terme comprenant des hypothèses de restructuration, qui auraient encadré la négociation entre l'Argentine et ses créanciers sur le niveau d'annulation nécessaire ; (ii) le Fonds n'a pas clarifié le critère de négociations de bonne foi¹⁰, qui légitimait son intervention dans le processus de restructuration ; enfin, (iii) en acceptant de fait à l'été 2004 de suspendre le programme sans pour autant le déclarer caduc (off-track) et de reporter des échéances portant sur 1 Md\$, il a participé à la perte de crédibilité de la conditionnalité du programme et laissé les

¹⁰ La négociation de bonne foi avec les créanciers privés est une des conditions pour que le FMI prête à un pays qui accumule des arriérés envers ses créanciers privés, afin qu'il retrouve l'accès aux marchés.

mains libres à l'Argentine pour effectuer cette restructuration . Ceci a, de fait, vidé de son sens la conditionnalité du programme en cours. Il doit donc désormais se donner une ligne de conduite claire visant à éviter les écueils rencontrés sur le cas argentin, en utilisant les instruments à sa disposition, c'est à dire :

- Il doit clarifier le critère de négociation de "bonne foi" qui fonde sa politique de prêts en arriérés. Une définition claire de ce critère pourrait aboutir à l'exigence d'un traitement équitable des créanciers qui s'appuie sur les analyses de viabilité de la dette du FMI.
- Il doit réaffirmer son rôle d'évaluation et d'analyse en endossant la responsabilité de celles-ci. En publiant ses analyses de viabilité, il oriente les grandes lignes de la restructuration. C'est ce qu'il fait avec succès pour les négociations avec le Club de Paris et qu'il doit également faire lors des restructurations avec les créanciers privés, ce qui implique une information transparente des marchés.

L'expérience argentine confirme en outre la nécessité de mettre en place des instruments facilitant les restructurations souveraines. La généralisation des clauses d'actions collectives (CAC) doit être soutenue. Ces clauses des obligations souveraines, qui permettent de forcer la participation des créanciers à une restructuration dès qu'un seuil de participation (généralement 75%) a été atteint, auraient résolu d'emblée le problème des créanciers non participants dans le cas de l'Argentine.

La restructuration argentine ne condamne pas nécessairement l'existence d'un mécanisme de restructuration des dettes souveraines (SDRM), soutenu par la France jusqu'à son abandon en 2003. En effet, le nombre élevé de non participants fait peser une grande incertitude juridique et pourrait compromettre le retour de l'Argentine sur les marchés extérieurs. Avec un SDRM, la restructuration aurait également pu se dérouler plus rapidement, dans l'intérêt de l'Argentine comme de ses créanciers. Si en revanche, une réouverture de l'offre permet de limiter la proportion de non participants, alors le succès de cette restructuration risque de condamner définitivement tout mécanisme institutionnel de règlement des crises de dette souveraines.

Position de la France :

Ces leçons doivent en outre être prises en compte dans la préparation du possible prochain programme. L'assurance d'un traitement approprié pour les créanciers n'ayant pas participé à l'offre doit être une condition préalable d'un nouveau programme. Le nouveau programme devra comporter des conditionnalités fortes en matière de réformes structurelles, notamment concernant la restructuration des services au public. L'acceptation par les Argentins de recours à l'arbitrage international devra être clairement précisée.

Le programme devra permettre une réduction progressive de l'exposition du FMI sur l'Argentine, dans l'optique d'une stratégie de sortie.

Discussion sur la libéralisation du compte de capital

Le Bureau indépendant d'évaluation du FMI (BIE) a publié début 2005 un rapport sur l'approche du FMI en matière de libéralisation du compte de capital, ce qui a donné lieu à un conseil d'administration sur le sujet le 11 mai 2005.

Même s'il ne met pas en évidence le lien clair entre libéralisation du compte de capital et croissance économique, le BIE souhaite que le FMI aborde plus systématiquement la question dans le cadre de sa surveillance bilatérale compte tenu des incidences possibles sur la stabilité financière d'une libéralisation mal ordonnée. Il conclut de son étude sur un échantillon de 27 pays entre 1990 et 2004 que le FMI a dans la plupart des cas été conciliant avec le choix des autorités, soit lorsque celles-ci adoptaient une approche graduelle de libéralisation, soit lorsqu'elles choisissaient de contrôler temporairement les flux de capitaux. Le BIE a également constaté que ce point n'avait quasiment jamais été inscrit dans la conditionnalité d'un programme (à l'exception de la Corée en 1997). En dépit des pressions extérieures favorables à la libéralisation (accords de libre-échange, libéralisation multilatérale sous l'impulsion de l'OMC, traités d'investissements bilatéraux,...) le BIE considère que le FMI doit jouer un rôle critique en matière de rythme et de séquençage de la libéralisation et doit se doter pour ce faire d'une approche claire en la matière, qui puisse servir de ligne de conduite aux services.

Les services du FMI évoluent de façon pragmatique dans leur approche sur ce sujet. La Direction générale leur a donné un mandat pour étudier plus en détails l'impact des différents types de flux de capitaux (investissements directs étrangers, portefeuille,...) selon leur échéance (court ou long terme) et leur direction (entrants ou sortants), et les régulations envisageables selon les cas.

La majorité du conseil d'administration n'a pas été convaincue par l'idée du BIE d'une déclaration confirmant une approche prudente de la convertibilité du compte de capital selon l'approche dite "intégrée" (qui replace la libéralisation financière dans un ensemble cohérent de réformes). Les motifs le plus souvent invoqués sont la fragilité des études théoriques et empiriques sur l'impact sur la croissance ; le risque de définir une approche "one-size-fits-all" ; le risque de cautionner l'idée de contrôle des capitaux et la généralité de ces consignes, qui n'apporteraient rien de plus que la pratique actuelle.

Position française :

La France a pour sa part soutenu un éclaircissement du rôle du FMI dans le cadre de la libéralisation du compte de capital, car même si le FMI n'a pour l'instant pas d'autorité sur ce point, il a clairement une responsabilité de surveillance des politiques liées au compte de capital dès lors qu'il surveille les politiques de change. De plus, le FMI est la seule institution multilatérale à ne pas jouer un rôle effectif en matière de libéralisation financière, rôle dévolu à l'OCDE, l'OMC ou encore l'UE.

Le représentant français a également soutenu les remarques du rapport sur la nécessité pour le FMI de mieux hiérarchiser les mesures à prendre et déterminer plus précisément le séquençage le plus adapté au pays concerné.

Discussion sur les programmes du Fonds

Le conseil s'est réuni le 14 décembre 2004 pour discuter des conséquences à tirer de l'analyse par les services du Fonds des résultats des programmes du FMI mis en œuvre entre 1995 et 2003, au regard de leurs objectifs. Cette discussion préliminaire a mis en relief les aspects suivants :

- Trois types de programme sont distingués :
 - programmes "classiques" financés sur le compte de ressources générales du FMI ayant pour principal objectif de corriger des déséquilibres de balance des paiements courants en rétablissant une stabilité macro-économique et en reconstituant des réserves à un niveau prudent ;
 - programmes mis en place à la suite d'une crise du compte de capital visant à rétablir la confiance pour attirer des flux financiers additionnels ;
 - programmes mis en œuvre au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC), dont l'objectif plus large est d'élever le sentier de croissance potentielle et réduire la pauvreté par le biais d'une transformation structurelle des économies.
- S'agissant des programmes "classiques" et de sortie de crise, l'étude révèle que l'ajustement externe et la maîtrise de l'inflation sont satisfaisants et sans effet récessif puisque la croissance retrouve son niveau "d'avant crise". Cette évolution est cependant plus marquée dans les pays en transition.
- S'agissant des programmes sous FRPC, les résultats sont très positifs en matière de maîtrise de l'inflation, en net progrès par rapport à une précédente étude sur la période antérieure et s'agissant du rythme de croissance et de l'impact sur l'épargne nationale, ce qui accroît les perspectives de croissance à moyen terme. Les résultats sont cependant plus nuancés s'agissant de l'ajustement externe, même si celui-ci n'est pas un objectif direct de la FRPC.
- Les accords dits "de précaution"¹¹ débouchent sur un rythme de croissance supérieur à court terme pendant la durée du programme et systématiquement sur un accroissement du taux d'épargne.

Position de la France :

Le représentant français a appelé les services à détailler d'avantage la prise en compte des remises de dette au titre de l'initiative PPTE ainsi que l'impact des chocs exogènes afin de relativiser les résultats des programmes FRPC en termes

¹¹ Un accord est dit "de précaution" lorsque le pays s'engage à ne tirer sur les ressources qui lui sont affectées au titre du programme conclut avec le FMI qu'en cas de difficulté.

d'ajustement externe. Il a également encouragé les services à affiner leur analyse des programmes de sortie de crise, en travaillant à une meilleure compréhension des comportements des flux de capitaux, des mesures de contrôle éventuellement utiles ainsi que sur une meilleure implication du secteur privé. Il a en outre rappelé l'utilité d'un instrument de prévention des crises, outil manquant au FMI depuis l'abandon de la Ligne de Crédit Préventive (LCP) en 2003. Enfin, comme de nombreuses chaises, la France a encouragé les services à faire un usage plus fréquent et plus approfondi des analyses de viabilité de la dette et de l'approche bilantielle lors de l'élaboration et du suivi des programmes.

Révision des taux d'intérêt et de la maturité appliqués aux instruments du FMI

Le conseil d'administration du FMI a examiné le 15 juin 2005 le résultat des politiques mises en place en 2000 concernant les taux d'intérêt et la maturité appliqués aux instruments de prêt du Fonds. Il s'agit d'un sujet très important pour limiter l'utilisation prolongée des ressources du FMI de nature à le fragiliser.

Une large majorité du conseil s'est exprimée en faveur d'un alignement des surcharges liées au taux d'intérêt appliqué aux différents instruments dans les cas d'accès exceptionnel, de façon à ce que la Facilité de réserve supplémentaire (FRS) – actuellement plus chère que les autres instruments – soit utilisée de préférence dans les cas d'accès exceptionnel (sa maturité étant plus courte, elle permet une moindre mobilisation des ressources du FMI). En revanche, le conseil est resté divisé sur le niveau approprié des surcharges en cas d'accès exceptionnel, les pays emprunteurs militant pour un nivellement par le bas (100 à 200 points de base) et les pays industrialisés privilégiant un nivellement par le haut (300 à 500 points de base). Enfin, concernant le seuil auquel les surcharges doivent commencer à s'appliquer, il a été regretté le manque de précision du travail des services, qui ne permet pas à l'heure actuelle de justifier un seuil à 200% ou à 300%.

Un rapport des services sera présenté prochainement au conseil afin de lui permettre de trancher entre les différentes options de mise en œuvre des orientations proposées lors de cette discussion.

Position de la France :

La France avait déjà fait valoir en 2003-2004 la nécessité de rapidement revoir les modalités des instruments de prêt du FMI, constatant notamment que la présomption d'utilisation de la FRS pour les cas d'accès exceptionnels n'était pas respectée (Brésil, Argentine) et remettait en question la politique de sauvegarde des ressources du Fonds et de limitation de leur usage prolongé.

Notre représentant a donc plaidé pour un alignement du niveau des surcharges entre les différents instruments, qui devrait permettre de mieux faire respecter le recours quasi-systématique à la FRS dans les cas d'accès exceptionnel. Il s'est également déclaré en faveur d'un nivellement par le haut des niveaux de surcharges afin de rester en cohérence avec la politique actuelle de sauvegarde des ressources du Fonds. Enfin, la France a suggéré la mise en place d'un instrument de précaution

avec accès exceptionnel en quelque sorte couplé à la FRS, qui permettrait d'encadrer le tirage effectif de ressources au titre de cet instrument, limitant ainsi les risques d'aléa moral.

2.1.4 Situation financière du FMI

Les risques financiers qui pèsent sur le Fonds

Un rapport adopté en octobre 2004 par les ministres des Finances du G10 (qui comprend, outre les membres du G7, la Suisse, les Pays-Bas, et la Belgique), a examiné la situation financière du FMI. Les conclusions de ce rapport ont mis en évidence une stabilité de l'exposition financière du Fonds par rapport au niveau des quotes-parts, du PIB et du commerce mondial. Cependant, il signale également les risques qui pèsent sur la situation financière du Fonds, du fait de la concentration de prêts importants sur quelques gros débiteurs. Le contexte économique actuel montre en effet que les montants requis en cas de déroute de certains membres dits "systémiques" comme la Chine ou l'Inde à l'horizon 2015 seraient considérables, avec respectivement jusqu'à 240 et 170Mds de dollars si l'on devait mobiliser des moyens proportionnellement comparables à ceux réunis lors de la crise asiatique des années 1990 [à titre de comparaison, le montage financier à destination du Mexique avait mobilisé 17MdsUSD en 1995 et l'Argentine 45MdsUSD (dont 32 ont été effectivement utilisés)]. Début 2005, trois pays (Argentine, Brésil et Turquie) représentent environ 70 % de l'encours des crédits du compte des ressources générales, et 86 % si l'on y ajoute l'Indonésie et la Fédération de Russie.

En vertu de ses statuts, le FMI est tenu d'assister un pays membre, qui en fait la demande — même dans des circonstances très difficiles. Son portefeuille de prêts peut donc varier considérablement en peu de temps, de même que l'évaluation du risque associé à ce portefeuille. Une bonne gestion du risque exige que le FMI soit prêt à faire face à des perturbations dans les paiements, pouvant résulter de l'augmentation et de la concentration de ses crédits. Or, étant donné la nature du FMI, fondée sur la coopération, et sa vocation d'intérêt public, qui est de promouvoir la stabilité financière dans le monde, la diversification des prêts n'est pas et ne peut être un de ses objectifs. S'il paraît inévitable, compte tenu des caractéristiques du cadre institutionnel du FMI et de son rôle financier, que la concentration du crédit soit forte dans une conjoncture mondiale incertaine, elle ne représente pas le même degré de risque pour le FMI que pour d'autres institutions financières. Le statut de créancier privilégié dont il jouit — c'est à dire la priorité que les pays membres lui donnent sur les autres créanciers dans le règlement de leurs obligations financières — qui est essentiel à son rôle dans le système financier international et à son mécanisme de financement, contribue en partie à atténuer le risque financier.

C'est pourquoi le cas de l'Argentine et l'attitude de ce pays à l'égard du Fonds dans la période récente ont suscité des inquiétudes sur son intention d'assurer ses obligations à l'égard de l'institution. La remise en cause du statut de créancier privilégié du Fonds compromettrait l'architecture financière internationale fondée sur

la coopération, dans la mesure où les ressources du Fonds ne sont jamais que les réserves que chaque membre met à sa disposition, contre remboursement, dans le cadre du mécanisme des quotas. C'est donc l'ensemble de la communauté internationale qui subirait le contrecoup du défaut d'un débiteur important du Fonds.

? **Examen de la structure financière du FMI**

Le conseil d'administration a examiné le 9 mars 2005 un document des services relatif à la structure financière du FMI. Le débat a une nouvelle fois fait apparaître les lignes de clivage connues entre pays créanciers et débiteurs du FMI. Il n'a pas été question d'une refonte de la mécanique financière du Fonds, mais plusieurs chaises du G10 dont la nôtre ont mis l'accent sur l'évaluation et le suivi des risques du fait de la concentration croissante des prêts sur un nombre restreint de membres. Certaines chaises représentant des pays débiteurs ont également réclamé des mesures qui allégeraient leurs charges financières. Par ailleurs, l'établissement d'un "compte d'investissement" – qui est prévu par les statuts mais n'a pour l'instant jamais été mis en œuvre – a été très largement soutenu par le conseil. Ce compte serait destiné à effectuer des placements en obligations émises soit par l'Etat membre dont la monnaie est utilisée pour l'investissement, soit par des organisations internationales.

Position française :

La France a soutenu la demande d'établissement effectif du compte d'investissement et demandé aux services de revenir devant le conseil avec une proposition concrète sur ce point dans les meilleurs délais.

Elle a en outre fait valoir l'intérêt de créer un Comité d'audit permanent du conseil, pour mieux suivre les risques financiers encourus par le Fonds. La nécessité d'un renforcement des processus d'audit et de contrôle interne du FMI, avec une plus forte implication du conseil devient incontournable afin d'assurer la qualité des informations transmises au conseil en vue de sa prise de décision. Le sujet devrait faire l'objet d'un rapport des services avant la fin 2005.

2.2 La lutte contre les abus du système financier

Centres off-shore

Il n'existe pas de définition officielle des centres financiers off-shore. On peut toutefois les caractériser comme des juridictions attirant une forte proportion d'activités non résidentes grâce à une double approche : une offre fiscale, à travers une fiscalité faible voire nulle ; une offre d'opacité, grâce à l'absence de présence physique requise pour l'enregistrement des opérations financières.

Ces caractéristiques ne sont pas en elles-mêmes illégales. Mais dès lors qu'ils ne se conforment pas à certains standards internationaux en matière de transparence financière, les centres off-shore peuvent constituer des menaces à la stabilité financière internationale (en abritant par exemple des véhicules juridiques servant à dissimuler la réalité financière des entreprises) et favoriser le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les travaux sur ce thème, initiés en 1999 et 2000, avaient connu un certain essoufflement au cours de l'année de 2003. L'affaire Parmalat et l'action résolue de la France en ont toutefois refait un sujet d'actualité pour le G7 et le FMI en 2004 et 2005.

L'implication du FMI concernant les centres off-shore avait fait suite aux initiatives du Forum de Stabilité Financière (FSF). Le FSF, créé sous l'impulsion du G7 en 1999, avait en effet établi en 2000 une liste d'une quarantaine de centres off-shore, classés selon trois degrés de conformité aux règles internationales, en demandant au FMI de procéder à une évaluation de chacun de ces centres.

Le programme d'évaluation du FMI, devenu définitif depuis novembre 2003, a désormais passé en revue l'intégralité de ces centres, en faisant apparaître des problèmes récurrents, tels que le manque de moyens effectifs dans la mise en œuvre des standards.

Devant l'importance potentielle des centres off-shore pour la stabilité financière, et au vu des résultats contrastés des évaluations du FMI, la France, soutenue par l'Allemagne et l'Italie, a engagé une négociation visant à renforcer la surveillance des centres off-shore opérée par la communauté internationale. Les débats de principes ont eu lieu en 2004, avec l'appel du G7 Finances et des chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de Sea Island à renforcer cette surveillance. La négociation, qui s'est notamment appuyée sur les travaux du FMI, a débouché sur un accord au sein du FSF réuni en mars 2005 à Tokyo. Lors de cette réunion a en effet été décidé un profond renouvellement de la surveillance que le Forum exerce sur les centres off-shore. Un groupe de suivi permanent a été institué, qui réunira des membres des Trésors nationaux et des comités nationaux et internationaux de régulateurs. Ce groupe devra étudier les informations disponibles sur les centres off-shore, notamment les rapports d'évaluation du FMI et les expériences des superviseurs internationaux et nationaux. Sur la base de ces travaux, le groupe recommandera au Forum réuni en session plénière (deux fois par an) des actions à prendre à l'encontre des centres qui ne se conforment pas aux standards internationaux en matière de transparence financière. Ces actions pourront aller de la simple lettre du Président du FSF à une mise en cause publique.

Il faut désormais veiller à assurer la mise en œuvre efficace de cet accord. Les évaluations du FMI joueront à cet égard un rôle majeur.

2.3 L'action pour soutenir la croissance

2.3.1 La continuité de l'expansion économique mondiale dépend des capacités de la communauté internationale à résorber les déséquilibres

G7, CMFI

Dans un contexte de croissance confirmée mais modérée, le G7 et le Comité monétaire et financier international (CMFI) ont mis l'accent durant l'année écoulée sur la nécessité de résorber les déséquilibres mondiaux. En effet, la persistance des déséquilibres mondiaux a été identifiée comme l'un des principaux défis au maintien d'une croissance soutenable. Un débat sur les origines et les responsabilités de ces déséquilibres a animé les discussions du CMFI et du G7 en 2004 et 2005. Le FMI a proposé une analyse ternaire, attribuant ainsi une part de responsabilité à chaque grande zone économique : le déficit de la balance américaine, la trop grande rigidité des changes en Asie, le manque de réformes structurelles permettant de soutenir la croissance en Europe. Sur le fond, la France considère que cette analyse ne met pas assez en exergue la responsabilité première des Etats-Unis dans les déséquilibres mondiaux. Ce débat s'est traduit par un appel renforcé des communiqués du G7 et du CMFI à résorber les déséquilibres mondiaux et soutenir la croissance, grâce à la consolidation budgétaire aux Etats-Unis, une flexibilité accrue des changes en Asie (quoique le mot Asie ne soit pas cité), et la mise en œuvre de réformes structurelles ambitieuses en Europe et au Japon. Le récent engagement des Etats-Unis dans cette voie est en partie le résultat de cette pression internationale.

Au-delà des risques liés aux déséquilibres, l'un des principaux facteurs jouant à la baisse sur la croissance économique mondiale est évidemment la montée des prix du pétrole. Sous l'impulsion de la France, le G7 s'est fortement emparé de cette question depuis 2004, en formulant des recommandations de plus en plus précises. Trois problématiques ont désormais été identifiées : une plus grande transparence des données (notamment au regard des stocks et des réserves) afin de renforcer l'efficacité des marchés, la définition de cadres favorables à l'investissement (notamment en matière de raffinage), et enfin le renforcement de l'efficacité énergétique de l'ensemble des pays, à commencer par ceux du G7. Une attention particulière a également été portée aux conséquences de la montée des prix du pétrole sur les pays pauvres non producteurs. Sur l'ensemble de ces sujets, les institutions financières internationales, notamment le FMI et la Banque mondiale, ont un rôle majeur à jouer. Les pays du G7 ont donc soutenu une forte implication de ces institutions en vue de limiter la hausse des prix du pétrole et d'en amoindrir les conséquences.

2.3.2 Commerce

Préparation des négociations du cycle de Doha

Les négociations de l'OMC, ou « Cycle de Doha pour le développement », doivent connaître en décembre à Hong-Kong une avancée décisive sur les trois piliers de la négociation (agriculture, services, accès au marché non agricole). La priorité au développement fait peser la pression sur les pays riches et en particulier sur l'Union Européenne et sa politique agricole commune.

Le cycle de Doha devrait avoir des conséquences positives en termes de développement. L'idée qu'une plus grande libéralisation du commerce agricole, notamment, permettra des gains pour les pays en voie de développement fait l'objet d'un relatif consensus. De plus, il y a des effets indirects : les exportations agricoles permettent de construire de nouvelles infrastructures qui profitent à toute l'économie ; l'augmentation des exportations permet de stabiliser les balances des paiements et donc d'améliorer les conditions de financement de ces pays sur les marchés internationaux. Enfin, les négociations portent aussi sur une sorte de « discrimination positive » en faveur des PED, car il ne serait pas équitable que les mêmes règles s'appliquent à tous, pays développés et PED. C'est pourquoi, le cycle actuel devrait renforcer le « traitement spécial et différencié » ou TSD, qui porte par exemple sur des concessions tarifaires inférieures de la part des PED, des procédures et des recours simplifiés, et des périodes de transition plus favorables, par exemple.

Mais il est clair que tous les PED ne profiteront pas également du cycle : coûts d'ajustement, érosion des préférences tarifaires, problèmes d'offre, hausse des prix agricoles mondiaux consécutivement à la baisse des subventions. De nombreux pays pauvres sont concernés, en particulier les PMA et l'Afrique. Une inquiétude subsiste quant aux risques que pourrait faire courir aux pays les moins avancés, ceux dont la base productive est la plus fragile, une libéralisation commerciale trop rapide. C'est pourquoi, les institutions financières internationales, en particulier le FMI et la Banque mondiale, sont de plus en plus interpellées sur l'aide à l'intégration commerciale des pays en développement. Il leur est demandé de s'impliquer davantage dans l'amélioration des capacités commerciales de ces pays, mais aussi de les aider à s'ajuster aux effets économiques et sociaux des négociations multilatérales, en priorité pour les plus vulnérables d'entre eux.

Initiative des IFI pour une aide à l'ouverture commerciale des pays à faible revenu

Le FMI fournit traditionnellement une assistance technique en matière commerciale, en particulier dans le domaine fiscal et douanier. Ce type d'appui s'est renforcé dans le cadre de la mise en oeuvre de l'agenda de Doha et d'autres initiatives ont vu le jour. Depuis 2004, le FMI a mis en place un mécanisme de soutien à la balance des paiements destiné à mieux prendre en compte l'impact de la libéralisation commerciale multilatérale sur les pays en développement. Ce « mécanisme

d'intégration commerciale » (TIM) est spécifiquement dédié aux difficultés temporaires que pourrait subir un pays du fait de l'évolution de son environnement commercial, notamment au moment de la mise œuvre d'accords multilatéraux induisant une érosion sensible des préférences. Il ne s'agit pas d'une nouvelle facilité, mais plutôt d'un volet additionnel introduit dans la politique du Fonds, s'appuyant sur les instruments existants. A ce jour, seuls le Bangladesh et la République Dominicaine en ont bénéficié, mais d'autres candidatures sont envisagées.

Quant à la Banque mondiale, elle est devenue de plus en plus active dans l'accompagnement de l'ouverture commerciale des pays en développement. Ces dernières années, elle a nettement augmenté ses prêts pour des projets ou des programmes comportant une dimension commerciale (réformes, infrastructures, compétitivité...). En moyenne, le montant de ce type de concours a triplé tous les 3 ans depuis 1998 et devrait atteindre environ 1 Md\$ sur la période 2004-2006. L'ambition de la Banque est de faire du commerce un véritable levier pour le développement des pays. Cela se matérialise également au travers d'actions d'assistance technique et de formation, ainsi que par de nombreux travaux d'études et de recherche dans ce domaine. Enfin, la Banque joue un rôle majeur dans la mise œuvre du «Cadre intégré d'assistance technique en faveur des PMA» qui appuie l'intégration du commerce dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Cette initiative réunit Banque mondiale, FMI, CNUCED, PNUD, CCI, OCDE et OMC et rassemble une quinzaine de contributeurs pour un montant cumulé de 30 M\$.

Les assemblées de printemps du FMI et de la Banque Mondiale, en avril 2005, et la déclaration finale du sommet du G8 de Gleneagles ont appelé les institutions financières internationales à faire des propositions lors de leur assemblée annuelle (automne 2005) pour une assistance additionnelle en vue de renforcer les capacités commerciales et de faciliter l'ajustement des économies des pays les plus pauvres. La France, qui a mis en place dès 2002 un « plan français de renforcement des capacités commerciales », soutient pleinement les réflexions en cours.

3 Réforme stratégique des institutions

3.1 Orientation stratégique

3.1.1 L'impulsion du G7

L'initiative d'un examen des orientations stratégiques du FMI avait été prise par les Etats-Unis dans le cadre de leur présidence du G7-G8 en 2004. La discussion a commencé lors du G7 Finances de Boca Raton en février 2004.

L'objet de cette discussion, dans l'esprit des Etats-Unis, était de vérifier qu'après 60 ans d'exercice, l'évolution des IFI reste adaptée au "nouvel environnement économique", caractérisé par la prépondérance des financements de marché sur les financements officiels, et parallèlement, que cette même évolution traduise les "principes d'une gestion moderne" marqués par la mesure des résultats, la responsabilité et une plus grande transparence. L'objectif général était de renforcer la prévisibilité et la clarté des règles d'intervention des IFI, par contraste avec le caractère jugé discrétionnaire et peu transparent par les Etats-Unis des pratiques des années 1990.

Les discussions successives des ministres et de leurs suppléants en G7-G8 durant l'année 2004 ont permis de dégager quelques domaines et objectifs prioritaires de réforme, tels que l'introduction d'une logique d'objectifs et de résultats dans le processus budgétaire des IFI, la réduction du nombre de conditions dans les programmes du Fonds ou encore la mise en place d'un nouveau système de surveillance basé sur des analyses de vulnérabilité et de viabilité de la dette.

Début 2005, le nouveau directeur général du FMI, M. Rodrigo de Rato a souhaité reprendre la main sur cette initiative afin que l'ensemble des membres du Fonds y participe.

3.1.2 Présentation des orientations stratégiques du FMI par son nouveau directeur général

Début février 2005, le directeur général du FMI, R. Rato, a présenté informellement aux administrateurs un court document de dix pages qui reflète les grands axes de réflexion de la direction générale du Fonds sur la conduite de la « revue stratégique ». Ce sujet a ensuite été discuté en conseil le 28 mars 2005, puis à l'occasion de la présentation du programme de travail du FMI le 1^{er} juin dernier. L'objectif fixé par le Comité monétaire et financier international du 16 avril dernier

est que ces orientations soient approuvées pour les prochaines assemblées annuelles de septembre 2005

Le concept principal qui ressortait du document de février était celui d'une « **gouvernance** nationale et internationale plus efficace ». Selon les termes du directeur général, ce « cadre conceptuel unifié » devait conduire le FMI à prêter davantage attention à la qualité des institutions et des politiques menées par les Etats membres – notamment, mais pas uniquement, celles destinées à élever le sentier de croissance. Le conseil du 28 mars 2005 a toutefois clairement rejeté l'idée d'une implication plus importante du FMI sur le sujet des réformes des institutions économiques et politiques propres à chaque pays (droits de propriété, contrat entre parties privées, régulation du transfert et de l'exercice du pouvoir politique), estimant que ces sujets relevaient plutôt de la compétence de la Banque mondiale. Le séminaire informel prévu pour juillet 2005 et la discussion formelle prévue pour la dernière semaine du mois d'août devrait permettre de juger que la direction générale a entendu ce message sur la base de nouveaux documents écrits.

Le Fonds vise à évaluer sa pertinence au regard des évolutions rapides des dernières décennies : après avoir été confronté à la question de la viabilité de la dette dans les années 1980 et 1990 (crises mexicaines), le FMI a, depuis le milieu des années 1990 (crises des pays émergents), également dû faire face à des questions liées à la qualité des institutions et aux politiques structurelles menées (vulnérabilités du secteur financier, crises du compte de capital, nécessité d'un accroissement de l'implication du secteur privé dans la résolution des crises), ce qui a conduit au développement de nouveaux outils (Programmes d'évaluation du secteur financier, normes et codes) et milite pour une adaptation plus complète du FMI aux conséquences de cette évolution. Cette proposition est en retrait par rapport à l'ambition du mois de février qui conduisait la direction générale à envisager que le FMI étende sa « juridiction » aux mouvements internationaux de capitaux¹², ce qui a depuis plusieurs années été constamment défendu par notre pays. Il est dommage en effet que le FMI n'ait pas de compétence officielle là où des décisions sont prises par ailleurs ; dans le pire des cas, de mauvaises décisions peuvent aboutir à des crises financières sans que les responsabilités soient clairement établies¹³.

Cette proposition de modification des statuts de la direction générale n'a toutefois pas convaincu le conseil, tant en mars dernier lors de la discussion informelle de la stratégie qu'en mai dernier lors de l'examen du Bureau d'Evaluation Indépendant du FMI de la question de l'ouverture du compte de capital. Les partisans d'un éventuel contrôle des capitaux décidé par les autorités (Argentine, Afrique anglophone, Malaisie, ...) ne souhaitent surtout pas qu'une modification des statuts puisse aboutir à exclure cette possibilité, ce qui n'est en réalité pas l'esprit de la modification envisagée. La majorité du conseil s'accommode du fait que les services continuent d'exercer un jugement discrétionnaire, lequel s'est finalement avéré pragmatique selon le récent rapport du BIE. A tout le moins, le FMI devra approfondir la question du besoin d'une facilité de précaution adaptée au traitement d'une crise du compte de capital, idée que nous défendons avec les chaises brésilienne et japonaise.

¹² Il n'est juridiquement compétent jusqu'à présent que sur les opérations de la balance des paiements courants.

¹³ Par exemple, il peut paraître préoccupant que des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux soient conclus sans clause de sauvegarde relative à une crise éventuelle de balance des paiements.

La suggestion du BIE que les services entreprennent une évaluation quantitative des bénéfices, coûts et risques de l'ouverture financière, en fonction du rythme de la libéralisation, est apparue irréaliste sur le plan technique, tant aux services qu'à la majorité du conseil.

En méthode, la revue stratégique se déroule en deux temps :

- une première étape ayant comme terme les assemblées de septembre 2005 (avec un point d'étape aux réunions de printemps) : elle se focalise sur les points qu'il est essentiel de trancher afin de donner au FMI la visibilité essentielle pour procéder aux arbitrages nécessaires à la mise en œuvre d'une programmation budgétaire sur trois ans pour la période s'étendant de mai 2006 à mai 2009 ; les sujets de surveillance, de normes et codes, d'assistance technique et du rôle du Fonds dans les pays pauvres constitueront le cœur de cette première étape ;
- la seconde étape de la revue stratégique portera sur des sujets de plus long terme comme le caractère adéquat des facilités financières du FMI, les modalités de financement de l'institution ou sa gouvernance.

La poursuite de la revue devra prendre garde à deux écueils :

- le premier est lié à l'insistance de la direction générale sur des contraintes budgétaires et humaines croissantes liées à un mandat du Fonds de plus en plus large, notamment en termes de surveillance et de relations avec les pays pauvres. Un des résultats de la revue sera probablement l'insistance sur la nécessité d'une plus grande sélectivité de la surveillance du FMI et de l'assistance technique, avec un maintien de la qualité du service apporté par le FMI à ses membres (qualité des conseils, capacité financière d'intervention). De la même manière, la revue donnera sans doute lieu à des demandes d'accroissement de moyens financiers pour financer la mise en œuvre de ses recommandations. Comme il l'avait déjà indiqué lors du CMFI du 16 avril, R. Rato a de nouveau insisté lors du conseil du 1^{er} juin consacré au programme de travail du FMI pour que les moyens financiers soient adaptés aux résultats de la revue stratégique ;
- le second tient au problème de partage des rôles avec la Banque mondiale, un FMI plus attentif aux sources et vulnérabilités du processus de croissance des Etats membres étant naturellement amené à faire porter sa surveillance, à certains stades de développement d'un pays, sur des domaines relevant plutôt traditionnellement du champ d'intervention de la Banque mondiale.

En résumé, les sujets principaux devraient être les suivants :

- **Rôle du FMI dans les pays pauvres** : tout en confirmant son implication pleine et entière auprès de ces pays, tant au plan financier via la FRPC qu'en matière de conseil et d'assistance technique, le FMI doit compléter sa

panoplie d'instruments offerts aux pays pauvres. En particulier, ceux-ci ne couvrent qu'imparfaitement les différentes situations de chocs auxquelles les pays peuvent être confrontés et ne répondent pas toujours, notamment lorsque le pays ne bénéficie pas d'une FRPC au moment du choc, aux impératifs de mise en place rapide que de telles situations requièrent. Par ailleurs, les pays n'ayant pas ou plus besoin des ressources financières du FMI pourraient bénéficier de l'existence de programmes sans financement afin d'améliorer la qualité des signaux adressés aux donateurs et aux marchés sur la nature des politiques économiques conduites.

- **Surveillance** : le conseil défend l'idée d'une surveillance plus sélective et plus concentrée sur les sujets importants. L'importance de la prise en compte du secteur financier dans la surveillance et le caractère essentiel de l'implication du FMI dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme devront être rappelés.
- **Prévention et résolution des crises** : Le suivi des taux de change doit être clairement replacé comme un élément central de la compétence du FMI. Une clarification de la politique de prêts en arriérés du FMI sera également nécessaire.

Position de la France :

Concernant le rôle du FMI dans les pays pauvres, la France veillera à ce que le caractère prioritaire de l'action du FMI en faveur de ses membres les plus pauvres ne soit pas remis en question et défendra l'importance du financement de la FRPC après 2006 et la mise en place d'une facilité concessionnelle contre les chocs exogènes.

En matière de surveillance, la France plaidera pour une plus grande implication du FMI sur les changes et les flux de capitaux. Elle soutiendra une prise en compte plus importante du secteur financier et une implication continue du FMI dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Enfin, sur les aspects prévention et résolution des crises, la France défend l'importance pour le FMI d'utiliser cette revue stratégique pour tirer toutes les leçons des crises récentes, dont la crise argentine (conditionnalité, taux de change, suspension d'un programme pendant un an, statut de créancier privilégié, taille financière du FMI, communication, rôle du FMI dans les opérations de restructuration de dette).

3.1.3 Réaffirmer les priorités de la Banque mondiale après l'arrivée d'un nouveau Président

Le 16 mars 2005, les Etats-Unis ont, par l'intermédiaire de leur représentant au conseil d'administration proposé la nomination de Paul Wolfowitz au poste de président de la Banque mondiale, en remplacement de James Wolfensohn dont le mandat arrivait à échéance le 30 mai 2005. Le conseil d'administration de la Banque

mondiale s'est réuni le 31 mars pour se prononcer sur cette candidature qui a été acceptée à l'unanimité par les vingt quatre membres du conseil.

A cette occasion, huit chaises européennes, dont la France, ont publié une déclaration commune. Celle-ci fait suite au déplacement de Paul Wolfowitz à Bruxelles le 30 mars pour rencontrer, à la demande des Etats européens, les gouverneurs et gouverneurs suppléants européens de la Banque mondiale.

La déclaration commune réaffirme, sur la base des entretiens ayant eu lieu entre le 16 et le 31 mars, les attentes des pays européens à l'égard de la Banque mondiale et de son nouveau président et la compréhension mutuelle du cadre dans lequel Paul Wolfowitz entend exercer son mandat :

- la priorité stratégique de la Banque mondiale doit demeurer la réduction de la pauvreté et l'atteinte des objectifs du millénaire ;
- la Banque mondiale doit rester la première institution multilatérale en matière de réduction de la pauvreté ;
- la Banque mondiale doit continuer à travailler en partenariat avec les autres pays donateurs et les autres institutions sur la base d'une approche du développement, qui soit dirigée par les pays récipiendaires ;
- la Banque mondiale doit continuer à plaider l'augmentation des ressources d'aide publique au développement et appuyer de nouveaux mécanismes de distribution de l'aide (la déclaration ne conteste pas la combinaison de dons et de prêts, mais cite également le soutien nécessaire aux mécanismes innovants de financement et, au cas par cas, l'annulation de dette multilatérale) ;
- la viabilité financière de la Banque mondiale doit être préservée ;
- la Banque mondiale doit s'efforcer de renforcer l'expression des pays pauvres et en transition au sein de l'institution ;
- des principes sains de gouvernement d'entreprise doivent être appliqués ;
- un "leadership" efficace de l'institution doit être assuré, en veillant notamment à la diversité des positions de direction générale, pour faire place à l'Europe et au monde en développement.

Position de la France :

La France a pris une part active dans la définition de cette feuille de route. Elle a en particulier souligné le rôle du Président de la Banque mondiale comme avocat de l'aide publique qu'elle prenne la forme de crédits classiques ou de sources innovantes et la spécificité de la Banque comme institution de crédit.

3.2 Budgets

3.2.1 Réforme du processus budgétaire au FMI

Le budget 2006 du FMI (juin 2005 – mai 2006) va rester constant en termes réels par rapport à l'exercice précédent. Cela a été rendu possible grâce à des gains de productivité, au redéploiement des effectifs au profit des départements opérationnels ainsi qu'à l'élimination de marges non utilisées.

Cette évolution résulte de la volonté exprimée par le G7 d'endiguer la croissance ininterrompue du budget depuis le début des années 1990. Dans l'attente d'une nouvelle organisation, il a été jugé prudent de limiter les nouvelles initiatives.

La réforme du processus budgétaire, débutée en 2001, devrait aboutir lors du prochain exercice (mai 2006-mai 2007) à l'issue de la revue stratégique actuellement en cours et des examens dont font l'objet les salaires, les allocations et les dépenses informatiques (70% des dépenses courantes). Elle prévoit une programmation pluriannuelle sur trois ans ainsi qu'une gestion par objectifs. Cette dernière repose sur la définition d'indicateurs de résultat permettant de mesurer la performance du FMI. Jusqu'à présent les objectifs étaient fixés en termes de moyens et non de résultats. Cette nouvelle méthodologie doit permettre de lier le processus budgétaire à la stratégie à moyen terme.

Les premiers résultats de la réforme sont déjà visibles. L'institution fait preuve d'une plus grande flexibilité dans les redéploiements de personnel ainsi que d'un comportement plus responsable sur le plan budgétaire pour le financement des nouvelles initiatives. Ainsi, les documents budgétaires sont aujourd'hui bien plus lisibles que par le passé.

Le directeur général a indiqué, lors du vote du budget 2006, quelles seraient ses trois priorités pour l'année à venir.

- Il a souligné la nécessité de déterminer les priorités de l'action du Fonds sur une base plus stratégique en adoptant une vision à moyen terme basée sur les résultats.
- Il a ensuite indiqué que le processus budgétaire, qui ne couvre que les dépenses, devait être rapproché de l'analyse des recettes de l'institution. Il a, en outre, souhaité que le budget et le processus de fixation des rémunérations soient mieux intégrés dans la mesure où les dépenses salariales représentent 70% du budget administratif du FMI.
- Il a enfin insisté sur la nécessité de développer les instruments analytiques nécessaires pour mesurer la performance de l'institution en termes de résultats.

3.2.2 Réforme du mode de fixation des salaires au FMI

Objectif de la réforme

La revue globale du cadre d'emploi, des salaires et des allocations du personnel du FMI, lancée par le directeur général du FMI en juillet 2004 sous la pression du conseil d'administration aura des conséquences importantes dans la mesure où ses résultats seront intimement liés aux priorités du FMI arrêtées dans le cadre de la revue stratégique en cours (cf. *supra*). Les termes de référence de décembre 2004 de la revue en cours mentionnent le besoin de continuer à attirer un « personnel de haute qualité ». Ils doivent aussi être lus à la lumière de la réglementation générale du FMI sur la diversité géographique du personnel, laquelle stipule que « lorsqu'il nommera le personnel, le directeur général, sous réserve de l'intérêt primordial qu'il y a à assurer au Fonds les concours les plus efficaces et les plus compétents sur le plan technique, devra tenir dûment compte de l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible ».

Etapas

Une première étape consiste en une « évaluation indépendante et objective » du système actuel. Elle devait être achevée à l'été 2005.

A l'issue de cette première étape, le conseil sera saisi d'une proposition de réforme du système, laquelle devrait être discutée en conseil avant la fin de l'année 2005 pour une mise en œuvre dans le budget mai 2006- mai 2007.

3.3 Gouvernance

3.3.1 La participation des pays pauvres aux décisions de la Banque mondiale

L'année 2003 avait permis d'enregistrer des progrès en matière de participation des pays pauvres aux décisions de la Banque mondiale. Les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale avaient décidé d'accroître les effectifs des deux bureaux d'administrateurs africains afin d'améliorer la capacité de gestion de ces circonscriptions qui doivent assurer la représentation de plus d'une vingtaine de pays chacune. Un fonds fiduciaire destiné à financer des études analytiques pour ces circonscriptions a également été créé. Il permet aux pays en développement d'accroître leur degré d'indépendance à l'égard des analyses développées par le FMI et la Banque mondiale. La France a participé au financement de ce fonds fiduciaire.

Le débat devait se concentrer au second semestre 2004 et premier semestre 2005 non plus sur les questions matérielles mais sur les aspects politiques de la participation des pays pauvres aux décisions de la Banque mondiale. Le ministre des finances sud-africain, président du comité du développement, attache une grande importance à cette question de l'influence. Il a adressé à ses homologues, ministres des finances des propositions pour la faire avancer. C'est pourquoi, la Banque mondiale a présenté des options de nature à dépasser les obstacles auxquels cette discussion se heurte depuis plusieurs années.

Plusieurs solutions pour réformer la structure du capital et les pouvoirs de vote au sein de la Banque ont été évoquées : la révision des droits de vote de base, la création de nouvelles majorités qualifiées, des augmentations de capital ciblées, la réforme de la composition du conseil d'administration, etc.

Aucun progrès n'a cependant été enregistré sur la question au cours de l'année écoulée. Le point fut en effet retiré de l'ordre du jour du comité du développement par son président. Il est vraisemblable qu'une fois la question des quotes-parts du FMI tranchée, ces questions de représentation à la Banque mondiale fassent de nouveau surface.

3.3.2 Débat en cours au FMI sur les quotes-parts, le contrôle interne et l'orientation des politiques du FMI

Quelle est la fonction des quotes-parts ?

La quote-part du pays membre définit les aspects fondamentaux de ses relations financières et institutionnelles avec le FMI, notamment : la quote-part d'un pays membre détermine le montant maximum de ressources financières que le pays est tenu de fournir à l'institution. La quote-part détermine aussi en grande partie l'influence qu'exerce le pays membre dans les décisions du FMI. Chaque membre du FMI dispose de 250 voix de base, auxquelles s'ajoute une voix supplémentaire pour chaque fraction de la quote-part équivalant à 100.000 DTS. La quote-part définit enfin le montant de l'aide financière qu'un pays membre peut obtenir du FMI (limite d'accès). Par exemple, dans le cadre des accords financiers "classiques" du FMI¹⁴, chaque pays membre peut emprunter jusqu'à 100 % de sa quote-part annuellement et 300 % au total.

Procédure de révision des quotes-parts

Le conseil des gouverneurs du FMI procède à des révisions générales de quotes-parts à intervalles réguliers (généralement tous les cinq ans). Deux questions principales

¹⁴ Les accords de confirmation (SBA) et le Mécanisme élargi de crédit (EFF).

sont abordées lors d'une révision générale : le volume de l'augmentation globale et la répartition de cette augmentation entre les pays membres.

- Premièrement, une révision générale des quotes-parts permet au FMI d'évaluer l'adéquation des quotes-parts en regard des besoins de financement de la balance des paiements des pays membres et de sa propre capacité de répondre à ces besoins. Sur les douze révisions générales qui ont eu lieu jusqu'ici, cinq ont abouti à la conclusion qu'une augmentation des quotes-parts n'était pas nécessaire.
- Deuxièmement, une révision générale permet d'accroître les quotes-parts des pays membres pour tenir compte de l'évolution de leur position relative dans l'économie mondiale. Les augmentations individuelles de quotes-parts effectuées en dehors du cycle de révision générale ont été rares au cours des dernières décennies, encore que la Chine ait obtenu une augmentation en 2001 après avoir recouvré sa souveraineté sur Hong-Kong.

La dernière augmentation de quotes-parts réalisée dans le cadre d'une révision générale — la onzième — a pris effet en janvier 1999. L'augmentation globale de 45 % rendait compte de l'évolution de la taille de l'économie mondiale, du risque accru de crises financières et de la libéralisation rapide des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux.

Lors de la douzième révision générale, le Conseil d'administration du FMI a examiné le rôle du FMI, l'adéquation de sa base de ressources, la répartition des quotes-parts au FMI qui rendrait le mieux compte de l'évolution de l'économie mondiale, ainsi que les mesures nécessaires pour renforcer la structure de gouvernance de l'institution. La révision a été achevée le 30 janvier 2003 sans que le Conseil des gouverneurs ne propose d'augmentation.

La treizième révision générale suit son cours actuellement et devrait se poursuivre jusqu'en 2008.

Discussions en cours sur des aménagements relatifs aux quotes-parts des pays membres

La thématique d'une révision des quotes-parts au FMI revient actuellement dans les débats en conseil d'administration du Fonds, poussée par les pays les plus pauvres mais aussi par les grands émergents asiatiques qui veulent voir leur progression économique récente reconnue par les institutions multilatérales et revendiquent donc un poids accru dans le processus de décision de ces enceintes.

En effet, ce sujet des quotes-parts fait l'objet de demandes appuyées de la part du Japon, de la Corée et de la Malaisie. Ces pays soulignent que la fonction essentielle du FMI est d'apporter de la confiance à l'économie internationale par des ressources (quotes-parts) et des outils (pertinence des conseils et des analyses en situation de crise, accords de précaution préventifs, si nécessaire) plus adaptés. La crise asiatique avait marqué, selon ces pays, une rupture entre les économies asiatiques et le FMI,

celles-ci ayant réalisé que le FMI n'était plus à même d'apporter le soutien qu'elles attendaient de lui en situation de crise. Les augmentations massives des réserves des pays asiatiques résulteraient essentiellement, selon ces pays, de cette crise de confiance, laquelle ne pourrait se résoudre que par un effort du FMI pour être plus pertinent face aux défis actuels, y compris celui d'une meilleure représentation des pays asiatiques au conseil d'administration du Fonds.

Lors du conseil du 28 mars, la représentante américaine a clairement émis un signal en faveur d'un rééquilibrage des quotes-parts à l'intérieur des montants actuels. Elle a implicitement invité les pays européens à transférer volontairement une partie de leur quote-part aux pays dont la croissance rapide n'a pas été encore prise en compte dans la représentation au FMI, notamment en Asie.

Position de la France :

Le double sujet de l'augmentation et de la répartition des quotes-parts figure au programme de la revue des stratégies du FMI menée par Rodrigo Rato depuis le début 2005, à la suite de l'impulsion du G7. Avec le signal des Etats-Unis vers un rééquilibrage des quotes-parts à l'intérieur de l'enveloppe globale actuelle, les débats devraient prendre une nouvelle tournure.

Cependant, ce n'est pas un sujet nouveau : la France milite depuis de nombreuses années en faveur d'une revue à la hausse des quotes-parts des membres les plus pauvres du Fonds. Elle privilégie pour ce faire une augmentation de la part fixe des droits de vote (non liée au poids économique du pays).

Renforcement du contrôle interne des activités du Fonds : le Comité d'audit

Le système de contrôle interne du FMI repose actuellement sur un bureau d'audit interne, faisant partie des services du Fonds, chargé de contrôler les activités de celui-ci. Cependant, un incident survenu dans le processus de calcul des salaires du personnel pour l'exercice 2004 – qui a rendu nécessaire la tenue d'un conseil d'administration au début 2005 et la mise en œuvre d'une mesure correctrice – a prouvé que la complexité des activités du Fonds méritait un système de contrôle renforcé. Le conseil d'administration doit en effet disposer de la meilleure information possible pour sa prise de décision.

Position de la France :

Dans ce contexte, la France soutient la création d'un comité d'audit permanent du conseil d'administration, afin de permettre au conseil de mieux contrôler le strict respect des procédures et de disposer d'une information optimale dans sa prise de décision.

Le besoin d'une instance politique au FMI : le "Collège"

Sur le plan des changements institutionnels, la mise en œuvre effective d'une décision adoptée en 1976 transférant dans les statuts à un "Collège" ("Council" en anglais) les décisions stratégiques majeures concernant l'activité du FMI, mais qui ne s'est jamais concrétisée, pourrait être envisagée. Cette mission est de fait actuellement remplie par le conseil d'administration, qui gère également au quotidien l'institution et les questions techniques liées à son fonctionnement. Le Comité monétaire et financier international (CMFI), organe consultatif du FMI qui réunit les Ministres, ne détient en effet aucun pouvoir de décision, ce qui réduit le poids de cette instance politique.

La mission du Collège est définie dans les statuts du FMI comme la gestion et l'adaptation du système monétaire international, notamment en ce qui concerne l'évolution de la liquidité globale et du transfert des ressources réelles aux pays en développement. La mise en œuvre effective de ce Collège permettrait donc de donner les impulsions politiques nécessaires à une meilleure prise en compte des besoins des pays en développement, notamment dans le contexte de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Plus fondamentalement, cette réforme aurait pour objet de renforcer la légitimité politique du FMI.

Position de la France :

Le débat autour du collège avait déjà été ravivé en 1998 par la France au sein du G7. Devant l'opposition frontale des Américains qui à l'époque privilégiaient la création du G22 (devenu le G20), l'opposition également majoritaire des pays émergents et le soutien par le Royaume-Uni de propositions alternatives¹⁵, l'initiative française (soutenue par l'Italie, la zone franc et partiellement par l'Allemagne) n'avait au final pas réussi à rallier une majorité suffisante au conseil d'administration au printemps 1999. Le CMFI avait alors remplacé le "Comité intérimaire", sans que ses attributions ne changent sur le fond.

3.3.3 La place du français dans le travail des IFI

Si les règles et les usages en vigueur au FMI et à la Banque mondiale assurent à la langue anglaise une place sans égale, la présence d'une importante communauté francophone et le souci des deux institutions de se rapprocher de leurs clients permettent néanmoins d'affirmer une certaine présence du français. L'anglais est, selon ses statuts, la langue de travail du FMI et aucune obligation statutaire ne prescrit la traduction des documents officiels dans des langues autres que l'anglais. Le groupe Banque mondiale ne comporte pas de règlement linguistique mais se doit d'observer le règlement concernant les langues de l'ONU (Résolution, Assemblée Générale, 1 février 1946). Dans la pratique, la langue de travail qui domine est l'anglais, mais des langues de pays emprunteurs, y compris le français, sont

¹⁵ Le Royaume-Uni proposait la création d'un "Comité des 30", qui aurait chapeauté l'ensemble des organisations internationales (FMI, Banque mondiale, mais aussi ONU, OMC...).

régulièrement utilisées par les services et de nombreux documents sont traduits en d'autres langues que l'anglais. La Banque mondiale s'est dotée en juillet 2003 d'une stratégie en matière de traduction qui vise à établir des règles pour déterminer les documents à traduire obligatoirement et à affecter des ressources à cette fin.

La défense de la place de la langue française et la promotion de son usage sont des thèmes sur lesquels la chaise française est conduite à intervenir de façon régulière. Au conseil d'administration de la Banque mondiale, la chaise française s'exprime systématiquement en français lorsque les débats portent sur des pays francophones. La France insiste également pour que soit renforcée la qualité de la traduction simultanée des débats. Au conseil d'administration du FMI, l'examen annuel de surveillance de la France (dit de l'Article IV) donne lieu à une intervention en français. Le bureau de l'administrateur pour la France effectue des interventions régulières et suivies d'effets pour promouvoir la traduction en français des publications principales de la Banque mondiale et du FMI, et pour s'assurer que leur sortie en français ne soit pas retardée par rapport à la parution en anglais. C'est également à l'initiative de la France que le site internet en français de la Banque mondiale, dont l'accès avait été interrompu, a été récemment re-ouvert avec un contenu enrichi.

3.3.4 Les Français au FMI et à la Banque mondiale

A la Banque mondiale

La présence française à la Banque mondiale s'est très légèrement érodée au cours de l'année calendaire 2004, passant de 324 à 323 (-1). En pourcentage, nous sommes passés durant l'année 2004 en dessous de 3% du personnel du groupe (de 3,02% fin 2003 à 2,98% fin 2004), alors que notre part du capital est restée inchangée, à 4,41%. En outre, 160 personnels français consultants ou temporaires sont actuellement recensés.

Le nombre de « professionnels » français (gradés GE et au-dessus) a légèrement augmenté en 2004 (+3), au bénéfice de la BIRD (+ 6), alors que la SFI a, elle, vu ce nombre passer de 54 à 51 entre fin décembre 2003 et fin décembre 2004. Le nombre de nos compatriotes « professionnels » au sein de l'AMGI et du fonds pour l'environnement mondial (FEM) reste stable, respectivement de 3 et 1. Notre poids au sein de l'encadrement est de 3,7% au sein de la BIRD, comme au sein du groupe dans son ensemble.

Notre présence aux plus hauts niveaux de la hiérarchie (I, J et K), inchangée par rapport à l'an dernier, reste nettement insuffisante. Nous ne comptons que deux vice-présidents (l'un d'entre eux étant toutefois gradé K, soit comme un directeur général, pour des raisons personnelles et non à raison de sa fonction), derrière les Britanniques et les Indiens (3) et, bien sûr, les Américains (8).

S'agissant de la répartition des Français dans les cinq réseaux géographiques, au niveau opérationnel, le mouvement de diversification observé l'an dernier se poursuit. Le nombre de nos compatriotes en région Afrique reste élevé mais continue de baisser (71 contre 78 fin 2003) ; il diminue légèrement dans la région Europe de l'Est et Asie centrale (de 17 fin 2003 à 15 fin 2004), mais il augmente en région Moyen –Orient et Afrique du Nord (de 20 à 23) et dans des régions où nous sommes sous-représentés : Asie de l'Est et Pacifique, avec 7 Français (contre 6 l'an passé), et Amérique Latine et Caraïbes, avec 11 compatriotes (contre 7 fin 2003).

La présence française dans les réseaux thématiques, à un niveau plus conceptuel n'a pas connu d'évolutions majeures : les Français restent relativement nombreux au sein de l'institut de la Banque mondiale qui assure la partie formation dans les pays clients (17, chiffre inchangé). Nous comptons 3 Français de moins mais restons assez présents au sein du département des infrastructures (16, contre 19 l'an passé). Nous restons assez peu présents au sein des réseaux chargés du développement économique (4, soit 1 Français de moins dans ce réseau dirigé par notre compatriote François Bourguignon, chef économiste de la Banque mondiale), de la réduction de la pauvreté (4, soit 1 Français de moins que fin décembre 2003). Enfin, le réseau développement humain qui regroupe éducation, santé, protection sociale, handicap et jeunesse, compte, outre son vice-président français, Jean-Louis Sarbib, 3 Français (2 assistantes et le directeur du département santé, nutrition et population).

La répartition des Français dans les départements fonctionnels reste identique dans les départements juridique (7), de la trésorerie (4) et de la mobilisation des ressources (3), ce que l'on peut regretter notamment pour ce dernier. Notre présence augmente légèrement au sein du département en charge des opérations et des relations avec les clients (de 1 à 3). Elle reste élevée dans les départements moins stratégiques comme les services généraux (7) ou les relations publiques (14).

L'on retrouve, en 2004, un panorama assez traditionnel s'agissant des métiers exercés par nos compatriotes : développement rural, infrastructures, eau et assainissement, urbanisme, éducation, environnement. En revanche, certains métiers restent sous-représentés : spécialistes du développement du secteur privé, services financiers, emploi et protection sociale.

Alors que la direction de la Banque souhaite intégrer de nouveaux paramètres comme la situation de handicap dans la prise en compte de la diversité du personnel et du soutien à son intégration, plusieurs chaises, dont la chaise française, appellent la direction de la Banque à appréhender la diversité sous un angle plus large, incluant la formation, l'expérience professionnelle, la pratique de différentes langues.

En termes de comparaison, le tableau ci-dessous situe notre poids relatif : au sein du G7, la France conserve son troisième rang en termes d'effectifs totaux comme de « professionnels », mais notre présence est moindre par rapport aux Britanniques avec lesquels nous partageons la même part du capital de la BIRD.

Au 31/12/2004	Effectif total	Effectif siège	« Professionnels »	Part du capital BIRD
---------------	----------------	----------------	--------------------	----------------------

Total	10 803 (100%)	7 342 (100%)	7 197 (100%)	100%
Total G7	3 552 (32,87%)	3 286 (44,75%)	2 784 (38,6%)	44,05%
Etats-Unis	2 267 (20,9%)	2 131 (29%)	1 656 (23%)	16,85%
Royaume-Uni	340 (3,14%)	297 (4,04%)	296 (4,11%)	4,41%
France	323 (2,98%)	292 (3,97%)	266 (3,69%)	4,41%
Canada	218 (2,01%)	197 (2,68%)	193 (2,68%)	2,85%
Allemagne	150 (1,38%)	132 (1,79%)	140 (1,94%)	4,6%
Japon	131 (1,21%)	125 (1,7%)	117 (1,62%)	8,08%
Italie	123 (1,13%)	112 (1,52%)	116 (1,61%)	2,85%

Au Fonds monétaire international

Le personnel français représente 3,96% des effectifs totaux employés par le FMI en 2004 (108 personnes sur 2 723). Même si, en nombre, la présence française est stable par rapport à 2003, le taux baisse de 3,99% à 3,96% du fait des quelques recrutements opérés par le Fonds. Ce taux reste loin de notre quote-part de 5.05%, de notre pourcentage de 1989 (4.9%) et de celui des Britanniques présents dans l'institution (pour une quote-part identique)

Notre absence au plus haut niveau, quelques départs à venir et le rythme trop lent et l'insuffisance des promotions pour compenser ce "vide" caractérise la situation actuelle. L'année 2004 a été marquée par le départ de notre unique représentant au plus haut niveau (grade B5), le directeur du département juridique ayant pris sa retraite.

Sur un plan qualitatif, on relèvera la poursuite d'une diversification bienvenue tant en termes géographiques que thématiques, avec un recul de notre présence, traditionnellement très forte, au sein du département Afrique (de 17 à 15), un renforcement au sein notre présence du département Asie et Pacifique (de 7 à 9), un doublement du nombre de Français dans le département de la recherche (de 2 à 4) et 1 compatriote de plus dans le département en charge de l'Europe. La répartition des Français au sein de l'institution continue cependant de souffrir d'insuffisances au sein des départements chargés des marchés de capitaux internationaux, des Amériques (2 Français seulement dans chaque) ou encore au sein du département stratégique chargé de l'élaboration et de l'examen des politiques (8 Français contre 16 Britanniques, 14 Allemands et 13 Indiens).

Toujours située au troisième rang derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni en termes de poids dans le personnel total, la France reste bien moins bien représentée parmi les « professionnels », où elle compte 90 représentants, derrière 477 Américains, 105 Britanniques, 97 Indiens et 97 Allemands.

A quote-part et droits de vote identiques avec les Britanniques, la France est donc bien moins située quantitativement et qualitativement. En particulier, aux grades B, la comparaison reste saisissante : 17 Français contre 45 Britanniques. Les Indiens (dont la quote-part est de 1,95% et les droits de vote de 1,93%) sont également plus nombreux que les Français, avec 24 de leurs ressortissants aux grades B.

Les Allemands, dont la quote-part et les droits de vote sont respectivement de 6,11% et 6,01%, restent très bien représentés et le nombre de leurs «professionnels » est stable par rapport à l'an dernier.

Alors que l'année 2003 a vu la mise en place de politiques ou d'incitations supplémentaires, notamment l'adoption d'un plan contre les discriminations, la relative lenteur des progrès enregistrés au sein de l'institution témoigne de difficultés plus structurelles, voire culturelles de l'institution et de son encadrement, à tous niveaux, pour s'ouvrir à la diversité, au-delà des profils classiques (formation de type PhD, de préférence obtenu aux Etats-Unis, connaissance parfaite de l'anglais...).