



## **ACTIVITÉS DU FMI ET LA BANQUE MONDIALE EN 2007/2008**

RAPPORT PRÉSENTÉ AU PARLEMENT SUR LES ACTIVITÉS DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET DE

LA BANQUE MONDIALE

**JUILLET 2007/JUIN 2008**



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

## **PREFACE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

Au nom du gouvernement, j'ai l'honneur de transmettre au Parlement le dixième rapport sur les activités du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, qui couvre la période de juillet 2007 à juin 2008. Il expose l'avancée des travaux dans ces institutions financières durant l'année écoulée et les positions que la France y a défendues, dans un souci d'information du Parlement et de transparence à l'égard de la société civile.

Durant la période sous revue, la croissance de l'économie mondiale a ralenti, tandis que l'approfondissement de la crise sur les marchés financiers et la hausse du prix des matières premières énergétiques et agricoles ont affecté l'économie mondiale et frappé particulièrement durement les pays les plus pauvres. Les États industrialisés et particulièrement la France ont pris leurs responsabilités pour faire face à des situations parfois dramatiques, en apportant l'aide nécessaire directement et au travers des institutions financières internationales.

Dès le mois de mai 2008, la Banque Mondiale a ainsi approuvé un plan de réaction à la crise alimentaire, doté de 1,2 milliard de dollars, et destiné à financer des programmes d'assistance aux pays les plus affectés, en coordination avec les Nations Unies. Pour sa part, le FMI a mobilisé ses instruments d'intervention dans les pays à faible revenu dont les comptes extérieurs ont subi le plus durement l'effet du choc énergétique et alimentaire. La France a particulièrement plaidé pour que des ressources soient mises rapidement à leur disposition au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), et pour que soit engagée une réforme de la Facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE) pour la rendre plus réactive.

Par ailleurs, les deux institutions continuent de se réformer pour accroître leur représentativité et donner plus de poids et de responsabilité aux pays émergents, comme l'a souhaité le Président de la République en proposant l'élargissement du G8 aux cinq principaux pays émergents. Sous l'impulsion de son nouveau directeur général, Dominique Strauss-Kahn, le FMI a ainsi accompli des progrès décisifs dans la mise en œuvre de son calendrier de réforme. La réforme des quotes-parts et des droits de vote, engagée en 2006, a été conclue en avril 2008. En mai, la réforme de son modèle de financement et du budget a été approuvée et doit donner au FMI des revenus plus diversifiés et plus stables. Le FMI poursuit enfin son recentrage stratégique autour de ses missions fondamentales, notamment en appliquant un nouveau cadre de surveillance bilatérale.

A la Banque Mondiale, le nouveau « plan stratégique » du Président R. Zoellick, élu en juin 2007, n'est pas encore pleinement finalisé, mais s'est néanmoins déjà traduit par plusieurs réformes importantes. Certaines d'entre elles ont permis de renforcer la pertinence et l'attractivité de la Banque dans les pays à revenu intermédiaire, notamment au travers d'une révision de la gamme d'instruments de prêt. D'autres visent à renforcer ses moyens d'intervention dans les pays les plus pauvres, en particulier au travers de l'Association internationale de développement (AID), dont les ressources ont été reconstituées en décembre 2007 par les bailleurs à un niveau historique de plus de 40 milliards de dollars. Conformément à la position exprimée par la France, les priorités de l'AID ont été reformulées en direction d'un soutien accru à l'Afrique sub-saharienne, aux

États fragiles et à la promotion de l'intégration régionale. La priorité est maintenant que la Banque réforme sa gouvernance, comme le FMI en a montré la voie.

Toutefois, la France est consciente que l'architecture monétaire et financière internationale doit être refondée. Ce sera l'objet du sommet extraordinaire du 15 novembre 2008 à Washington, demandé et obtenu par le Président de la République, que de jeter les bases de cette nouvelle architecture pour tirer les leçons de la crise financière et renforcer la capacité de la communauté internationale à prévoir et prévenir de tels événements. A cet égard, la France est convaincue que le FMI, en particulier, doit jouer un rôle éminent dans ce renforcement. Le FMI pourrait notamment être placé au cœur d'un système d'alerte précoce en matière de risques financiers, en travaillant en étroite collaboration avec les instances pertinentes telles que le Forum de stabilité financière, la Banque des règlements internationaux, ou encore le G10. Par ailleurs, le FMI pourrait analyser les pratiques et les effets des mécanismes de supervision et de régulation des marchés financiers, notamment en ce qui concerne les acteurs, les segments de marché ou les juridictions actuellement non-régulées et la coopération transfrontalière dans ces domaines. Le cas échéant, et en coordination avec les autorités compétentes, il pourrait à l'avenir formuler des recommandations dans ce domaine. Enfin, le FMI doit moderniser ses instruments d'intervention dans les pays en crise et disposer des ressources adéquates pour remplir pleinement et de manière réactive son rôle au service de la stabilité financière.

Face aux défis mondiaux de la mondialisation financière, des déséquilibres économiques mondiaux, mais aussi du changement climatique et de l'aide au développement, nous ne pouvons pas nous passer des institutions de Bretton Woods, dont le rôle doit être réévalué à la lumière des crises que nous traversons. La France, à la tête de l'Union Européenne, entend assumer pleinement son rôle dans cette entreprise aussi ambitieuse qu'indispensable.

Christine Lagarde

PREFACE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI.....	2
INTRODUCTION.....	9
<b>1.FACE AUX NOUVEAUX RISQUES DE CRISE, LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES ADAPTENT LEURS CAPACITÉS D'INTERVENTION, EN PARTICULIER EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....</b>	11
1.1. LES INSTITUTIONS DE BRETON WOODS CONTINUENT D'APPORTER UN SOUTIEN SPÉCIFIQUE AUX PAYS EN SORTIE DE CRISE OU EN SITUATION DE FRAGILITÉS.....	11
<i>Le FMI et la Banque Mondiale sont parvenus à un accord sur l'apurement des arriérés du Libéria lui permettant d'accéder à l'initiative PPTE.....</i>	11
<i>Les Institutions de Bretton Woods ont pris part aux efforts de la communauté internationale dans les pays post-conflit.....</i>	13
<i>Le FMI et la Banque Mondiale poursuivent leur action dans les pays en situation de fragilité.....</i>	16
<i>La Banque Mondiale a amélioré ses outils de prévention des actions procéduraires contre les pays pauvres les plus endettés, notamment par les modifications apportées à la Facilité de réduction de la dette (FRD).....</i>	18
1.2. LES INSTITUTIONS DE BRETON WOODS RENFORCENT LEURS CAPACITÉS DE PRÉVENTION ET DE RÉACTION AUX SITUATIONS DE CRISES ACTUELLES.....	20
<i>Face aux turbulences financières internationales, le FMI est mobilisé pour apporter sa contribution à l'analyse et à la prévention des nouveaux risques qui pèsent sur la stabilité financière internationale.....</i>	20
ENCADRÉ : LES INITIATIVES DE LA BANQUE MONDIALE POUR AUGMENTER LA RÉSILIENCE DES MARCHÉS FINANCIERS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT .....	24
<i>La Banque Mondiale et le FMI utilisent et renforcent leur capacité de réaction rapide face à la hausse des prix alimentaires et pétroliers.....</i>	26
ENCADRÉ : LA RATIONALISATION DE LA CONDITIONNALITÉ AU FMI.....	35
<i>Le rôle des Institutions Financières Internationales dans la lutte contre le changement climatique.....</i>	36
<b>2.LES INSTITUTIONS DE BRETON WOODS RECENTRENT LEURS MISSIONS AUTOUR DE PRIORITÉS RENOUVELÉES.....</b>	40
1.3. LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES ONT RECENTRÉ LEURS MISSIONS ESSENTIELLES POUR ACCROÎTRE LEUR EFFICACITÉ.....	40
<i>Le Président Zoellick a proposé un agenda stratégique centré sur six priorités.....</i>	40
<i>Le FMI a entrepris un recentrage stratégique de ses missions fondamentales, notamment en matière de surveillance .....</i>	42
ENCADRÉ : L'EXAMEN DE LA FRANCE EN 2007 AU TITRE DE L'ARTICLE IV.....	45
<i>Le FMI et la Banque Mondiale recentrent et renforcent leur assistance technique pour soutenir l'action des pays membres contre les abus du système financier international .....</i>	46
1.4. LES IBW ONT PRÉCISÉ LEUR FEUILLE DE ROUTE STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNELLE POUR LES PROCHAINES ANNÉES.....	51
<i>La Banque mondiale aborde la mi-parcours des objectifs du millénaire avec des ambitions renouvelées : point sur les ODM et revue des politiques sectorielles .....</i>	51
<i>Les négociations de reconstitution de l'AID 15 ont abouti à un résultat historique et conforme aux priorités françaises.....</i>	61
<i>Au FMI, la direction générale a soumis à la validation de l'actionnariat de nouvelles orientations .....</i>	64
ENCADRÉ : LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES ET LES DROITS DE L'HOMME.....	71
<b>3.POUR MENER À BIEN DES MISSIONS REDÉFINIES ET RÉAFFIRMER LEUR LÉGITIMITÉ, LES INSTITUTIONS DE BRETON WOODS ENTREPRENNENT D'AMBITIEUSES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES.....</b>	72
ENCADRÉ: LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE NOUVELLES SOLIDARITÉS FINANCIÈRES RÉGIONALES CONSTITUE POUR LES INSTITUTIONS DE BRETON WOODS UN DÉFI MAJEUR.....	72
1.5. APRÈS L'ADOPTION DE LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET DU MODÈLE DE FINANCEMENT, LE FMI MET EN ŒUVRE UNE RESTRUCTURATION HISTORIQUE.....	74
<i>En cours de ratification, la réforme de la gouvernance donne plus de pouvoir et de responsabilités aux pays émergents .....</i>	74
<i>Approuvée, la réforme du modèle de financement et du budget est en voie d'application .....</i>	81
<i>La restructuration renouvelle la réflexion du FMI en matière de contrôle et de gestion des risques, de diversité et de présence française .....</i>	84

<u>1.6. A LA BANQUE MONDIALE, LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DOIT SUIVRE LES RÉPONSES DÉJÀ APPORTÉES AUX PAYS</u>	.....	<u>91</u>
MEMBRES CONCERNANT LES INSTRUMENTS DE PRÉTS.....	.....	<u>91</u>
<i>La Banque mondiale a revu sa gamme d'instruments de prêts pour mieux répondre aux besoins de ses membres .....</i>	.....	<u>91</u>
<i>La réforme de la gouvernance de la Banque mondiale doit être engagée rapidement .....</i>	.....	<u>93</u>
<i>Le fonctionnement interne de la Banque mondiale a été modernisé .....</i>	.....	<u>95</u>
<i>La question de la présence française .....</i>	.....	<u>98</u>
<i>Revue du budget et des salaires à la Banque Mondiale.....</i>	.....	<u>100</u>
CONCLUSION.....	.....	<b>102</b>



## TABLE DES SIGLES

<b>A.B.M.I.</b> : Asian Bond Markets Initiative (initiative sur les marchés obligataires asiatiques en français)	<b>I.E.G.</b> : Independent evaluation group (groupe d'évaluation indépendant de la Banque Mondiale)
<b>A.C.P.</b> : Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays d')	<b>I.F.F.I.m</b> : International Finance Facility for immunization (facilité de financement international pour la vaccination en français)
<b>A.F.D.</b> : Agence française de développement	<b>I.F.I.</b> : Institutions financières internationales
<b>A.D.I.A.</b> : Abu Dhabi investment authority	<b>I.S.P.E.</b> : Instrument de soutien à la politique économique (P.S.I. en anglais)
<b>A.I.D.</b> : Association internationale pour le développement (Groupe Banque mondiale)	<b>L.I.C.U.S.</b> : low income countries under stress
<b>A.M.G.I</b> : Agence multilatérale de garantie des investissements (Groupe Banque mondiale)	<b>L.O.L.F.</b> : Loi d'orientation pour les lois de finances
<b>A.P.D.</b> : Aide publique au développement	<b>M.A.E.</b> : Ministère des affaires étrangères
<b>Article IV</b> : Examens pays par le F.M.I. dans le cadre de la surveillance	<b>M.I.N.E.F.I.</b> : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
<b>B.Af.D.</b> : Banque africaine de développement	<b>M.D.R.I.</b> : Multilateral Debt Relief Initiative (I.A.D.M. en français)
<b>B.As.D.</b> : Banque asiatique de développement	<b>N.E.P.A.D.</b> : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>B.I.D.</b> : Banque Interaméricaine de Développement (I.D.B. / I.a.D.B. en anglais)	<b>N.T.I.C.</b> : Nouvelles technologies de l'information et de la communication
<b>B.I.R.D.</b> : Banque internationale pour la reconstruction et le développement	<b>O.C.D.E.</b> : Organisation pour la coopération et le développement économiques
<b>B.R.I.</b> : Banque des règlements internationaux	<b>O.D.M</b> : Objectifs de développement du millénaire
<b>C.A.D.</b> : Comité d'aide au développement (de l'O.C.D.E.)	<b>O.I.T.</b> : Organisation internationale du travail
<b>C.C.L.</b> : Contingent credit line (ligne de crédit préventive en français) (FMI)	<b>O.H.A.D.A</b> : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
<b>C.D.I.</b> : Cadre de développement intégré (Banque mondiale)	<b>O.L.A.F.</b> : Organisme de lutte anti-fraude
<b>C.E.F.</b> : Comité économique et financier (U.E.)	<b>O.M.C.</b> : Organisation mondiale du commerce
<b>C.E.I.F.</b> : Cadre d'investissement pour les énergies propres	<b>O.N.G.</b> : Organisation non gouvernementale
<b>C.E.M.A.C.</b> : Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale	<b>O.N.U.D.C</b> : Office des Nations-Unies contre la drogue et le crime (U.N.O.D.C en anglais)
<b>C.I.C.I.D.</b> : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	<b>P.A.M.</b> : Programme alimentaire mondial
<b>C.I.R.A.D.</b> : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	<b>P.C.P.C.I.</b> : post-conflict performance indicator (Banque Mondiale)
<b>C.M.F.I.</b> : Comité monétaire et financier international (du F.M.I.)	<b>P.E.D.</b> : Pays en développement
<b>C.N.U.D.C.I.</b> : Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (U.N.C.I.T.R.A.L. en anglais)	<b>P.E.S.F.</b> : Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP en anglais) mis en œuvre par le FMI
<b>C.O.B.</b> : Commission des opérations de bourse	<b>P.M.A.</b> : Pays les moins avancés
<b>Comité de Bâle</b> : Réunion des gouverneurs de banques centrales	<b>P.N.U.D.</b> : Programme des Nations unies pour le développement
<b>C.P.I.A.</b> : Country policy and institutional assessment (Banque Mondiale)	<b>P.P.T.E.</b> : Pays pauvres très endettés
<b>C.S.L.P.</b> : Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (PRSP en anglais)	<b>P.R.G.F.</b> : Poverty reduction and growth facility (FRPC en français)
<b>D.D.O.</b> : Deferred drawdown options (options de tirages différés à la Banque mondiale)	<b>P.R.I.</b> : Pays à revenus intermédiaires
<b>D.S.R.P.</b> : Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté	<b>P.S.I.</b> : Policy support instrument (I.S.P.E. en français)
<b>D.T.S.</b> : Droits de tirage spéciaux	<b>P.S.I.A.</b> : Poverty and social impact analysis
<b>E.F.F.</b> : Extended fund facility (FMI) (mécanisme élargi de crédit en français)	<b>R.G.P.O.</b> : Révision générale des prélèvements obligatoires
<b>F.A.D.</b> : Fonds africain de développement	<b>R.A.L.</b> : Rapid Access Line (FMI)
<b>F.A.O.</b> : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	<b>R.O.N.C.</b> : Rapport sur l'observation des normes et codes (Banque mondiale et F.M.I.)
<b>F.C.E</b> : Facilité Chocs Exogènes	<b>R.S.E.</b> : Responsabilité sociale des entreprises
<b>F.E.M.</b> : Fonds pour l'environnement mondial (GEF en anglais)	<b>S.B.F.</b> : Separation benefits fund (fonds de séparation du FMI)
<b>F.F.E.M.</b> : Fonds français pour l'environnement mondial	<b>S.D.R.M.</b> : Sovereign debt restructuring mechanism
<b>F.I.D.A.</b> : Fonds international de développement agricole	<b>S.F.I.</b> : Société financière internationale (groupe Banque mondiale)
<b>F.M.I.</b> : Fonds monétaire international	<b>S.R.F.</b> : Supplemental reserve facility (facilité de réserve supplémentaire en français) (FMI)
<b>F.R.P.C.</b> : Facilité pour la réduction de la pauvreté pour la croissance (F.M.I.)	<b>S.M.P.</b> : Staff monitored program (F.M.I.) Programme suivi par les services du Fonds
<b>F.S.F.</b> : Forum de stabilité financière	<b>S.R.P.</b> : Staff retirement plan (plan de retraite des salariés du FMI)
<b>F.S.L.</b> : Fixed spread loans (prêts à marge actuarielle fixe) (Banque Mondiale)	<b>S.t.A.R</b> : Stolen Asset Recovery (recouvrement des avoirs volés en français)
<b>G7</b> : Groupement des sept pays les plus industrialisés du monde	<b>S.W.F.</b> : Sovereign wealth fund (fonds souverain en français)
<b>G20</b> : groupement du G7 et des principaux pays émergents	<b>U.A.</b> : Union africaine
<b>G.A.F.I.</b> : Groupe d'action financière internationale contre le blanchiment	<b>U.E.M.O.A.</b> : Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>G.F.S.R.</b> : Global financial and stability report (FMI) Rapport semestriel	<b>V.S.L.</b> : Variable spread loan (prêt à marge actuarielle variable) (Banque Mondiale)
<b>G.M.R.</b> : Global monitoring report (Banque Mondiale et FMI)	<b>W.D.R.</b> : World development report (Banque mondiale)
<b>H.C.C.I.</b> : Haut conseil de la coopération internationale	
<b>I.A.D.M.</b> : Initiative d'annulation de la dette multilatérale (M.D.R.I. en anglais)	
<b>I.D.E</b> : Investissements directs à l'étranger	

**W.E.O.**: World Economic Outlook (FMI). Rapport semestriel

# **INTRODUCTION**

---

Au cours des douze mois (juillet 2007 – juin 2008) qui font l'objet du présent rapport, le ralentissement de la croissance mondiale, les turbulences sur les marchés financiers et la hausse spectaculaire des prix alimentaires et pétroliers ont été autant de menaces pesant sur les pays émergents et en développement, notamment leurs populations les plus pauvres. Face à ces défis, les institutions de Bretton Woods ont répondu avec réactivité. Ces actions tout comme l'évolution de la conjoncture internationale intervenue depuis renforcent la conviction de la France qu'elles doivent jouer un rôle pivot dans l'architecture financière internationale.

Les actions engagées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale traduisent leur volonté de poursuivre l'effort engagé pour répondre au mieux aux mutations de l'environnement macroéconomique mondial, maintenir la stabilité financière internationale et favoriser le développement et la réduction de la pauvreté dans le monde. Ce mouvement de réformes contribue à bâtir un système financier international plus solide, plus juste et à la légitimité renforcée.

L'activité des deux institutions s'est articulée au cours des mois passés autour des objectifs suivants :

- **Le renforcement des capacités d'intervention de la Banque Mondiale et du FMI face aux nouveaux risques de crise**

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale veillent à lutter contre les déséquilibres économiques mondiaux, et sont parties prenantes de la lutte contre les situations de crises. Le Fonds monétaire international se mobilise pour apporter sa contribution à l'analyse des turbulences financières des derniers mois et à la prévention des nouveaux risques qui pèsent sur la stabilité financière internationale, notamment en renforçant le cadre de sa surveillance. Les deux institutions utilisent et adaptent en outre leur capacité de réaction rapide face à la hausse des prix alimentaires et pétroliers pour aider les pays membres en souffrant le plus durement.

Les deux institutions continuent d'apporter une aide spécifique aux pays en sortie de crise ou en situation de fragilités. Bénéficiant d'un apurement de ses arriérés dans les deux institutions, le Libéria retrouve son rang dans la communauté internationale, tandis que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale continuent d'offrir leur soutien aux pays fragiles (Haïti, Côte d'Ivoire) ou en sortie de crise (Liban, Afghanistan). La Banque Mondiale renforce également son engagement à prévenir les actions des « créanciers vautours » à l'encontre des pays les plus endettés.

- **le recentrage des institutions de Bretton Woods autour de priorités renouvelées**

Les institutions de Bretton Woods ont intensifié ses efforts d'adaptation aux nouvelles réalités économiques et financières mondiales, avec un recentrage de leurs missions essentielles pour accroître leur efficacité. Le président de la Banque mondiale R. Zoellick a inscrit son mandat autour d'un agenda stratégique axé sur six priorités qui doivent permettre d'atteindre au plus vite les Objectifs de Développement du Millénaire fixés en 2000. Le Fonds monétaire international a également entrepris un recentrage de ses activités sur ses avantages comparatifs. Il renforce

sensiblement ses instruments de surveillance et travaille au renouvellement de ses outils d'intervention pour les rendre plus souples et plus réactifs afin d'aider au mieux ses pays membres.

Par ailleurs, les deux institutions poursuivent leur combat contre le blanchiment, le financement du terrorisme, la corruption et les centres *offshore* qui sont autant de facteurs de déstabilisation qui pèsent sur le système monétaire et financier et sur le développement.

Enfin, les institutions de Bretton Woods ont précisé leur feuille de route opérationnelle pour les prochaines années. Les négociations sur la quinzième reconstitution des fonds de l'Association Internationale de Développement (AID) ont abouti à un résultat historique qui permettra aux pays les plus pauvres de bénéficier de programmes de développement déterminants pour la réduction de la pauvreté et des inégalités. La direction générale du FMI et ses membres explorent de nouvelles orientations, afin de mieux prendre en compte les nouveaux acteurs financiers mondiaux, comme les fonds souverains.

- **la mise en œuvre d'ambitieuses réformes institutionnelles afin de réaffirmer la légitimité des deux institutions**

La Banque Mondiale et le Fonds monétaire international ont été confrontés à des critiques croissantes de certains de leurs membres, qui se sont matérialisées par le développement de nouveaux cadres régionaux de solidarités financières visant à se substituer aux institutions de Bretton Woods. Fortes de leurs avantages comparatifs respectifs, de leur expertise et de leur caractère universel, elles se sont efforcées d'intégrer ces nouveaux défis dans leur dynamique de réforme afin de demeurer les pivots naturels et indispensables du système financier international.

Le Fonds monétaire international a finalisé l'adoption d'un nouveau système de gouvernance qui reflète plus fidèlement le poids relatif des membres dans l'économie mondiale. Avec la réforme de son modèle de financement, il met également en œuvre une restructuration historique, qui lui permet d'avoir une gestion des ressources humaines plus dynamique et de renouveler sa réflexion en matière de contrôle interne et de gestion des risques.

La Banque Mondiale éprouve encore certaines difficultés à mettre en œuvre une refonte de sa gouvernance, mais a en revanche mené une révision de sa gamme d'instruments de prêt pour mieux répondre aux besoins de ses membres. En outre, elle a poursuivi la modernisation de son fonctionnement interne en adoptant un nouveau code de conduite et en mettant en œuvre les recommandations du panel Volcker.

# **1. Face aux nouveaux risques de crise, les institutions financières internationales adaptent leurs capacités d'intervention, en particulier en faveur des pays en développement**

## **1.1.Les institutions de Bretton Woods continuent d'apporter un soutien spécifique aux pays en sortie de crise ou en situation de fragilités**

**Le FMI et la Banque Mondiale sont parvenus à un accord sur l'apurement des arriérés du Libéria lui permettant d'accéder à l'initiative PPTE**

L'accord sur un apurement de ses arriérés en 2008 est le résultat d'engagements multilatéraux et bilatéraux d'envergure qui doivent permettre au Libéria de retrouver son rang au sein de la communauté internationale.

### **Le niveau insoutenable de la dette du Libéria**

Après des années de guerre civile, le Libéria a retrouvé le chemin de la démocratie et de la paix. La stabilisation du Libéria reste cependant fragile et le pays est entièrement à reconstruire. Dans ce contexte, la taille de la dette extérieure du pays freinait la reprise de l'aide internationale et hypothéquait le redressement du pays. Elle représentait en effet 4 363 millions de dollars à la fin 2007, dont près de la moitié était due aux créanciers multilatéraux et près d'un tiers correspondait à de la dette commerciale (1 446 millions de dollars). Ces niveaux n'étaient pas soutenables par le pays.

Dans ce contexte, la normalisation de la situation du Libéria vis-à-vis de la communauté financière internationale, la reprise de l'activité des bailleurs de fonds et le bénéfice, pour le Libéria, des initiatives d'allègement de la dette dépendaient notamment de la résolution de la question des arriérés accumulés par le Libéria vis-à-vis du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement (BAfD). En effet, le Libéria était de longue date en situation d'arriérés vis-à-vis de ces trois institutions, pour des montants respectifs de 802 millions de dollars, 536 millions de dollars et 266 millions de dollars, ayant de graves conséquences (arrêt des financements, suspension des droits de vote au FMI...).

La résolution de la question des arriérés du Libéria vis-à-vis du FMI, de la Banque mondiale et de la BAfD a fait l'objet de discussions au sein du G7/G8 et des conseils d'administration de ces trois institutions depuis l'été 2006, qui ont abouti à ce qu'une solution soit trouvée.

### **L'apurement des arriérés du Libéria vis-à-vis du FMI**

Les décisions prises par le Conseil d'administration du FMI du 14 mars 2008 ont permis de normaliser les relations du Libéria avec le Fonds et d'ouvrir la voie à un apurement global de sa dette extérieure. Elles comprennent notamment :

- la restauration des droits du Libéria au sein du FMI (restauration de son droit de vote et accès aux ressources générales du FMI), à travers un prêt-relais permettant au Libéria de rembourser ses arriérés à l'égard du FMI ;
- l'augmentation de quote-part au titre des revues générales auxquelles le Libéria ne pouvait prétendre qu'une fois les sanctions levées ;
- la conclusion avec le Libéria d'un programme triennal financé par une FRPC et un accès au mécanisme élargi de crédit (EFF), comprenant un accès exceptionnel à un droit de tirage de 450% de la nouvelle quote-part, soit 582 millions de DTS, dont 543 millions de DTS pour le remboursement du prêt-relais nécessaire à l'apurement des arriérés et 39 millions de DTS pour soutenir le nouveau programme triennal ;
- l'accord, conjointement avec le Conseil d'administration de la Banque mondiale, sur l'atteinte par le Libéria du point de décision de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE).

Ces décisions ont été rendues possibles par l'existence d'assurances de financement suffisantes de la part des pays membres du FMI. En effet, l'apurement des arriérés a nécessité le décaissement d'un nouveau prêt du FMI au Libéria, ce prêt ayant vocation à être annulé dans le cadre de l'initiative PPTE. En conséquence, et conformément à l'engagement pris par le G8 lors du sommet de Gleneagles en 2005<sup>1</sup>, il convenait de compenser le coût de cette annulation de dette pour le FMI. Début mars, une centaine de pays ont ainsi donné leur accord pour contribuer au financement du processus d'apurement des arriérés du Libéria vis-à-vis du Fonds, traduction concrète de la solidarité de la communauté internationale envers ce pays en situation post-conflit, à laquelle la France a souhaité prendre toute sa part. Au total, le coût de l'apurement des arriérés du Libéria s'élève à 532 millions de DTS.

Ces assurances de financement reposent sur deux types de ressources :

- l'usage d'une partie des ressources de deux comptes de provision du FMI : le premier compte spécial conditionnel (CSC1) et les ajustements de charge différés, après accord des pays auxquels appartiennent ces ressources. La contribution de la France s'élève dans ce cadre à 21 millions de DTS.
- des contributions additionnelles : afin de favoriser la mobilisation de la communauté internationale en faveur du Libéria, le G8 a annoncé qu'il apporterait une contribution additionnelle de 45 millions de DTS. La contribution de la France est dans ce cadre de 4,91 millions de DTS.

### **L'apurement des arriérés du Libéria vis-à-vis de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement**

**S'agissant de la Banque mondiale**, l'apurement des arriérés a été rendu possible par un prêt-relais assuré par un bailleur (en l'occurrence les Etats-Unis), ce dernier étant ensuite remboursé par un décaissement en don de l'Association internationale pour le développement (AID). Le financement de cette opération a ainsi été effectué sur les ressources internes de la Banque mondiale, et la France en est donc indirectement un important contributeur via sa contribution à l'AID.

**La Banque africaine de développement** a utilisé la Facilité en faveur des pays sortant d'un

---

<sup>1</sup> Le coût de l'annulation de dette devrait être supporté par les ressources internes du FMI, sans que cela n'affaiblisse les capacités de financement du Fonds. Dans les cas où les allègements de dette prévus ne peuvent être supportés par les ressources internes existantes du FMI (par exemple pour le Libéria, le Soudan et la Somalie), des donateurs s'engagent à fournir les ressources supplémentaires nécessaires.

conflit (FPPC) pour prendre en charge 69,3% du coût des arriérés – alors que la référence jusqu’alors était 1/3 ou 49,5% au maximum, comme dans le cas de la Centrafrique en 2006 – réduisant la part des bailleurs bilatéraux à 29,3%. La part du Libéria a représenté 1%, ce qui est justifié au regard de sa très faible capacité de financement. La France a accepté ce mécanisme, à condition que l’équité de traitement soit préservée avec les pays qui se trouvent dans une situation comparable et que des ressources suffisantes soient préservées pour traiter les cas ultérieurs du Togo, des Comores et de la Côte d’Ivoire.

#### **Position de la France :**

Depuis le début des discussions à propos de l’apurement des arriérés du Libéria, la France s’est montrée solidaire et a participé activement à la recherche d’une solution commune. Elle se félicite donc du consensus obtenu entre les membres du G8 à ce sujet, et de l’accord dégagé au FMI au mois de mars dernier. La France tient à remercier tous les acteurs qui se sont engagés à ses côtés pour dégager une solution satisfaisante et qui doit permettre au Libéria de retrouver toute sa place au sein de la communauté internationale.

S’étant engagée au-delà de ce que lui imposait sa quote-part au Fonds Monétaire International, la France souhaite désormais que le Libéria mette à profit l’assainissement de sa situation d’endettement pour engager des réformes d’autant plus nécessaires que le pays sort d’une période de conflits longue et douloureuse. La mise en place d’un programme FRPC pour les trois années à venir doit permettre au Libéria de retrouver des bases solides lui ouvrant un sentier de croissance soutenable et lui donnant les moyens de réduire efficacement la pauvreté.

### **Les Institutions de Bretton Woods ont pris part aux efforts de la communauté internationale dans les pays post-conflit**

*participation aux Conférences sur les Territoires palestiniens*

**Le contexte politique tendu dans les Territoires palestiniens a nécessité l’intervention de la communauté internationale.**

Suite à la prise de pouvoir par le Hamas dans la bande de Gaza le 16 juin 2007, le président Abbas a déclaré l’état d’urgence et dissout le gouvernement d’union nationale en nommant Salam Fayyad, à la tête du nouveau gouvernement, non reconnu par le Hamas. La situation humanitaire s’est considérablement détériorée depuis le mois de mars 2006 et singulièrement à Gaza qui se trouve totalement isolée.

Suite à la conférence d’Annapolis en novembre 2007, qui posait le principe de discussions bilatérales en vue de constituer un Etat palestinien, la conférence des donateurs pour l’Etat palestinien s’est tenue à Paris le 17 décembre 2007. Avec le soutien des institutions de Bretton Woods, elle a été l’occasion de mettre en place un nouveau partenariat entre l’Autorité palestinienne, Israël et la communauté internationale. À côté des résultats obtenus en termes de collecte de fonds pour 7,7 milliards de dollars, cette conférence a permis aux autorités palestiniennes de définir un programme de réformes pour les trois années à venir. Les institutions de Bretton Woods ont été fortement impliquées dans cette conférence et sa préparation :

- en amont de la conférence, le FMI a organisé des missions dans les Territoires palestiniens et a contribué à l’élaboration du document de cadrage macroéconomique qui a servi de base

pour la définition des besoins de financements extérieurs de l'Autorité palestinienne. La Banque Mondiale est de son côté intervenue en tant que conseil dans le choix et la définition des réformes envisagées par les autorités ;

- lors de la conférence, le FMI et la Banque mondiale ont présenté un avis, positif dans l'ensemble, sur les perspectives économiques et le programme de réformes des autorités palestiniennes, permettant ainsi de rassurer les donateurs sur la viabilité du programme de réformes palestinien ;
- la Banque mondiale a mis en place un fonds fiduciaire destiné à rassembler les contributions des pays donateurs. Ces contributions sont ensuite versées au compte unique du Trésor palestinien, le rassemblement des différentes contributions au sein d'un même fonds permettant de réduire les coûts de transaction et d'améliorer la coordination entre les différents donateurs. La SFI a également relancé ses activités dans les territoires palestiniens, en particulier dans le secteur financier ;
- depuis la conférence, les institutions de Bretton Woods assurent un suivi du contexte macroéconomique et de la conduite des réformes dans les Territoires palestiniens, contribuant ainsi à renforcer la transparence des comptes publics palestiniens, et à faciliter la conduite des politiques économiques des autorités palestiniennes.

#### **Position de la France :**

En organisant la conférence des donateurs pour l'Etat palestinien à Paris le 17 décembre 2007, la France a apporté une contribution significative dans le processus de paix au Proche Orient. L'organisation de la conférence, en donnant aux institutions de Bretton Woods un rôle d'évaluation du programme de réformes des autorités palestiniennes, a permis de rassurer la communauté internationale qui a pu se mobiliser fortement pour faire face aux besoins de financements extérieurs de l'Autorité palestinienne. Lors de la conférence, les annonces faites ont atteint 7,7 milliards de dollars. La France a, elle, annoncé une contribution de 300 millions de dollars sur trois ans.

#### *poursuite du soutien financier à l'Afghanistan*

#### **L'Afghanistan bénéficie depuis plusieurs années déjà du soutien financier de la communauté internationale.**

L'Afghanistan est l'un des pays les plus pauvres au monde : 70 % de la population vit avec moins de 2 dollars par jour. Sur 32 millions d'habitants, 3 millions sont réfugiés en Iran ou au Pakistan. Le retour de l'Afghanistan à un régime démocratique a été marqué par l'élection du Président Karzaï pour cinq ans en 2004 puis par les élections législatives en 2005. Le gouvernement n'a qu'une autorité limitée sur certaines provinces et est confronté à la résistance des Talibans qui, depuis le Sud du pays, dans un climat d'insécurité croissante, continuent d'étendre progressivement leur influence vers le Nord et la capitale. La reconstruction du pays, priorité du gouvernement et des bailleurs de fonds qui assurent l'essentiel des revenus de ce dernier, progresse très lentement en raison de la faible capacité institutionnelle de l'Etat.

La communauté internationale a confirmé aux autorités afghanes son soutien lors de la Conférence de Londres au début de l'année 2006 où les promesses de dons ont atteint 10,5 milliards de dollars sur cinq ans, puis lors de celle de Rome en 2007. Lors de la conférence de Paris du 12 juin 2008, les annonces de contribution ont atteint 20 milliards de dollars.

## **Les institutions des Bretton Woods interviennent à la fois comme contributeurs et comme conseillers auprès des autorités afghanes dans la conduite des politiques de réformes**

Lors de la conférence de Paris, la Banque mondiale a annoncé une aide de 1,1 milliard de dollars. L'Afghanistan a conclu avec le FMI le 26 juin 2006 un accord de facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) de trois ans et d'un montant prévisionnel de 132 millions de dollars (81 millions de DTS). La quatrième revue de la FRPC a été approuvée par le FMI le 7 juillet 2008, ce qui a rendu possible le cinquième déboursement du programme, pour 11,3 millions de DTS.

Le passage au point de décision de l'initiative Pays Pauvre Très Endetté a été accepté par le FMI et la Banque mondiale en juillet 2007, ce qui a permis un nouvel accord avec le Club de Paris offrant un traitement intérimaire de la dette extérieure du pays (passage de 67 à 90 % d'annulation des créances commerciales traitées).

Les institutions de Bretton Woods ont également été sollicitées lors de la conférence de Paris, le 12 juin 2008, pour évaluer le programme de développement du gouvernement afghan. En pointant les éléments de force et de fragilité de ce programme, le FMI et la Banque mondiale aident les autorités afghanes à établir des priorités entre les réformes qu'elles envisagent de conduire et rassurent la communauté internationale soucieuse de transparence.

### **Position de la France :**

Le 12 juin 2008, la France a organisé la conférence de Paris pour l'Afghanistan et a encouragé les autorités afghanes à adopter des mesures courageuses sur le recouvrement des recettes fiscales. Ces mesures faisaient partie des réformes conseillées par le FMI dans le cadre du programme de réduction de la pauvreté. La France s'est également engagée à porter son aide à 165 millions de dollars pour les trois ans à venir. La conférence a été l'occasion, tant pour les autorités afghanes que pour la communauté internationale, de prendre des engagements pour le développement d'institutions démocratiques solides et d'une économie performante, au bénéfice de la population afghane.

*utien apporté au Liban*

## **Le contexte politique au Liban a nécessité la présence de la communauté internationale pour renforcer sa stabilité politique et économique.**

L'assassinat de l'ex-Premier Ministre, Rafic Hariri, le 14 février 2005 et l'ampleur des réactions populaires qu'il a suscitées, a abouti à la nomination, le 19 juillet 2005, d'un gouvernement de coalition dirigé par M. Fouad Siniora. Suite à la guerre de l'été 2006, la conférence internationale de Paris III du 25 janvier 2007 avait permis de mobiliser la communauté internationale en faveur du Liban. Cette conférence avait fait suite aux conférences de Paris I et Paris II.

## **Les institutions de Bretton Woods sont intervenues dans le suivi de la conférence de Paris III en faveur du Liban**

Un accord de programme post conflit a été conclu entre le Liban et le FMI en avril 2007 établissant un agenda de réformes à accomplir, défini conjointement entre le FMI et les autorités libanaises. Le suivi de ce programme de réformes et des finances publiques libanaises contribue à rétablir la soutenabilité de la dette publique libanaise qui atteignait 178 % du PIB fin 2007. Par

ailleurs, la conclusion de cet accord a permis au Liban de bénéficier de ressources mises à sa disposition par le FMI (51 millions de DTS).

#### **Position de la France :**

Lors de la conférence de Paris III, la France s'était engagée à accorder une aide de 500 MEUR au Liban dont 375 millions d'euros d'aide budgétaire et 125 millions d'euros de prêts aux banques libanaises pour la constitution de lignes de crédit au profit des PME. Le versement de cette aide budgétaire, engagée début 2008, va se poursuivre par étapes en fonction de l'avancée du programme de réformes des autorités. En contribuant à la définition de ce programme, les institutions de Bretton Woods favorisent les décaissements de l'aide de la communauté internationale en faveur du Liban, et notamment l'aide de la France.

### **Le FMI et la Banque Mondiale poursuivent leur action dans les pays en situation de fragilités**

*soutien continu de la communauté internationale apporté à Haïti*

La poursuite du redressement et de la reconstruction d'Haïti passe par un appui financier continu de la communauté financière internationale. Ce soutien permettra au pays d'obtenir des fonds nécessaires à la conduite de sa stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Le pays pourrait ainsi continuer de bénéficier du traitement de sa dette par les créanciers du Club de Paris. Haïti est d'autant plus dépendant de l'aide extérieure qu'il est très vulnérable aux chocs externes (aléas des cours mondiaux des produits de base, aléas climatiques et crise financières).

Fin novembre 2007, une nouvelle stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP 2008-2010) a été définie par le gouvernement Haïtien après un large processus de consultation associant la société civile et les partenaires au développement. Elle poursuit la stratégie d'actions intérimaire (2004-2007) et couvre trois axes stratégiques destinés à assurer un meilleur accès des populations aux services de base, un renforcement de la gouvernance démocratique (sécurité, justice) et la promotion des secteurs moteurs de la croissance (agriculture, tourisme, infrastructures, sciences et technologies). Elle a été jugée cohérente avec les programmes en cours du FMI et de la Banque mondiale.

Au FMI, après un programme relais en 2004 puis deux accords post-conflit, EPCA, novateurs car pris en compte dans l'historique de performance permettant l'atteinte du point de décision, une FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, 109,5 millions de dollars sur 3 ans) a été approuvée en novembre 2006. Celle-ci accompagne les réformes visant notamment l'augmentation des recettes fiscales, l'amélioration de la gestion des finances publiques et élaborer une nouvelle loi bancaire. Face à l'impact du net renchérissement des produits alimentaires et énergétiques, le Conseil a approuvé l'augmentation du droit de tirage de la FRPC afin d'offrir un appui additionnel à la balance des paiements (26,5 millions de dollars accordés en juin 2008).

La Banque mondiale, intervenant principalement via l'Association Internationale de développement, a approuvé l'engagement d'un montant d'aide de 240 millions de dollars depuis 2005, y compris le don d'urgence de 10 millions de dollars destiné à aider le pays à faire face à la hausse des prix alimentaires. Fin janvier 2007, le Conseil de la Banque a approuvé une stratégie intérimaire de lutte contre la pauvreté de 18 mois (81 millions de dollars) et un projet d'appui à la réforme économique, EGRO II (13 millions de dollars débloqués en fonction de l'avancement des réformes de la gestion budgétaire et du personnel, d'infrastructures, de gouvernance).

## **Position de la France :**

Beaucoup d'efforts sont nécessaires pour sortir Haïti de sa situation de fragilité et l'installer sur une trajectoire de croissance et de développement durable. La France a toujours soutenu ce PMA francophone tant à travers les programmes d'actions internationaux (FMI, Banque mondiale, BID) et européens qu'à travers le Club de Paris ou son aide bilatérale. Ainsi, un Document cadre de partenariat a été signé entre la France et Haïti à la fin de l'année dernière, qui constitue un guide de l'action de coopération française dans ce pays pour les cinq prochaines années pour un financement indicatif compris entre 143 et 160 M€. En 2008, une aide budgétaire globale de 4 M€ a été engagée, expressément ciblée sur le financement de mesures de soutien face à la hausse des prix alimentaires.

## *Forfaits de la communauté internationale en Côte d'Ivoire (RCI)*

Le règlement financier de la crise ivoirienne passe d'abord par la normalisation de ses relations avec la communauté financière internationale, qui lui permettra de bénéficier à terme d'une reprise des financements des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ainsi que de l'initiative renforcée PPTE d'annulation de la dette. Cette normalisation est également indispensable pour l'économie de toute la sous-région : la croissance ivoirienne reste insuffisante (croissance proche de 1,5%) et pèse sur le dynamisme de l'ensemble de l'UEMOA<sup>2</sup>, dont elle représente 35-40% du PIB.

Depuis la conclusion, en mars 2007, de l'accord politique de Ouagadougou, le dialogue a clairement progressé entre la Côte d'Ivoire et les institutions financières internationales, au premier rang desquelles le FMI et la Banque mondiale. Un accord a été signé avec chacune d'entre elles (le 17 juillet 2007 avec la Banque Mondiale et le 3 août 2007 avec le FMI) qui jette les bases d'une normalisation des relations. D'un côté, la Côte d'Ivoire reprend le chemin des réformes structurelles et s'engage à apurer ses arriérés vis-à-vis de ces institutions suivant un calendrier défini, tandis que de l'autre, ces dernières engagent de nouveaux financements et accompagnent ces mêmes réformes, en attendant de reprendre la totalité de leurs activités.

Conformément à l'accord conclu avec la Banque Mondiale, la Côte d'Ivoire a repris le service de sa dette courante et a apuré au 1<sup>er</sup> trimestre 2008 la moitié du stock d'arriérés (environ 500 millions de dollars), l'autre moitié étant prise en charge par la Banque mondiale. Cette opération permet à la Banque mondiale de se réengager en RCI : réactivation de son portefeuille de projets existants (4 projets pour environ 104 millions de dollars), préparation de nouveaux projets (VIH/Sida ; renforcement des institutions et bonne gouvernance) et d'un crédit d'urgence de relance économique, sous forme d'appui budgétaire de 35 millions de dollars. Au total, l'apport total de la Banque sur la période 2008-2010 pourrait être de 763 millions de dollars (y compris le financement de la moitié de l'apurement des arriérés). Le réengagement complet de la Banque Mondiale reste cependant suspendu à certaines conditions, notamment au maintien d'un programme avec le FMI et au traitement équivalent des arriérés vis-à-vis d'autres créanciers multilatéraux, notamment la Banque africaine de développement, dont l'opération d'apurement est désormais prévue pour l'automne 2008.

S'agissant du FMI, un programme post-conflit (EPCA) a été approuvé par le conseil d'administration le 3 août 2007. La 2<sup>ème</sup> tranche de financement de ce programme a été approuvée en avril 2008, ouvrant ainsi la voie à un programme soutenu par une Facilité pour la réduction de

<sup>2</sup> L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), créée en 1994, regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, a pour monnaie commune le franc CFA et dont la mission est de réaliser l'intégration économique de ses Etats membres, dans un marché ouvert, compétitif et concurrentiel.

la pauvreté et la croissance (FRPC). L'accès à un tel programme, qui reste conditionné au maintien de bonnes performances sous le programme actuel notamment en termes de gouvernance et de transparence (énergie, cacao, café, gestion des dépenses publiques), pourrait permettre d'engager dès la fin de l'année 2008 le processus d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE.

#### **Position de la France :**

La France soutient activement le processus de normalisation des relations de la Côte d'Ivoire avec la communauté financière internationale. A cet effet la France a mis en place auprès des autorités ivoiriennes un prêt relais qui a contribué à l'apurement de ses arriérés vis-à-vis de la Banque Mondiale. En tant que principal bailleur bilatéral de la Côte d'Ivoire, la France fournira dans le cadre de l'initiative PPTE la contribution la plus importante au rétablissement de la soutenabilité de la dette de la Côte d'Ivoire, suivant des modalités qui seront à agréer le moment venu par l'ensemble des créanciers du Club de Paris. Une agence de l'AFD a rouvert ses portes à Abidjan durant l'été 2008.

#### **La Banque Mondiale a amélioré ses outils de prévention des actions procédurales contre les pays pauvres les plus endettés, notamment par les modifications apportées à la Facilité de réduction de la dette (FRD)**

L'inquiétude de la communauté internationale face aux procédures contentieuses agressives intentées par certains créanciers privés (dits « fonds vautours ») contre les pays pauvres très endettés (PPTE) s'est accrue ces dernières années. Ce phénomène a des conséquences très négatives pour les pays débiteurs visés. Le FMI et la Banque mondiale soulignent que les longues poursuites devant les tribunaux peuvent peser fortement sur les budgets et les ressources institutionnelles des PPTE. Les plaintes des créanciers procéduriers (jusqu'à ce jour, 46 procédures ont été entreprises) portent sur un montant approchant les 2 milliards de dollars, dont 1 milliard de dollars ont déjà été mis en recouvrement par les tribunaux. Il est probable que ce montant augmente, un certain nombre de pays éligibles à l'initiative PPTE et disposant de stocks de dettes commerciales importants n'ayant pas encore atteint le point d'achèvement. Dans certains cas, le refus des créanciers commerciaux de s'engager à participer à l'initiative PPTE pourrait également compromettre l'octroi d'un allègement de dette au titre des initiatives PPTE et IADM (Initiative d'allègement de la dette multilatérale) : la politique du FMI et de la Banque mondiale exige un minimum de participation de 80 % des créanciers pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Les procédures contentieuses agressives pourraient ainsi priver les pays visés du plein bénéfice des initiatives internationales et bloquer leur retour à des ratios de dette soutenable.

Depuis mi-2007, le Club de Paris, qui regroupe 19 pays créanciers dont les pays du G8, s'est mobilisé sur ce sujet et a adopté plusieurs mesures concrètes pour prévenir les actions contentieuses agressives à l'encontre des PPTE. Les créanciers du Club de Paris ont appelé tous les créanciers officiels et commerciaux ainsi que les pays débiteurs à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'initiative PPTE. En particulier, en cohérence avec le principe de comparabilité de traitement du Club de Paris et étant donné les conséquences très dommageables de ces procédures contentieuses pour les pays PPTE, les créanciers du Club de Paris ont confirmé leur engagement à ne pas vendre leurs créances sur des pays PPTE à des

créanciers qui n'envisageraient pas de mettre en œuvre les allégements de dette de l'initiative PPTE, et ils ont appelé les autres créanciers à faire de même. L'Union européenne, par des conclusions du Conseil de mai 2008, a ainsi pris un engagement similaire. Le Club de Paris a, par ailleurs, adopté plusieurs mesures visant à améliorer la prise de conscience face au problème des procédures contentieuses agressives et à aider les pays PPTE à obtenir un allégement de dette de leurs créanciers non membres du Club de Paris, réduisant ainsi le risque que ces créances soient vendues aux créanciers procéduriers.

Dans le même esprit, la Banque Mondiale a réformé en avril 2008 sa Facilité de réduction de la dette (FRD). Cette facilité, créée en 1989 et dont le mandat renouvelé en 2007 s'achèvera en 2012, vise à financer le rachat de leur dette commerciale par les pays qui sont éligibles uniquement aux financements de l'AID. La FRD a montré toute sa pertinence avec l'opération très réussie sur la dette privée du Nicaragua, conclue en décembre 2007. La facilité de la Banque mondiale a ainsi permis de racheter 99% de la dette privée du Nicaragua (1,3 milliard de dollars), avec une décote de 95,5%, y compris à des créanciers privés qui avaient obtenu en justice des décisions financièrement plus favorables.

La réforme de la FRD était en préparation depuis juin 2007 et a fait l'objet d'un suivi attentif et de contributions des experts dette des pays du G7. Le communiqué de la réunion des ministres des finances du G7 du 9 février 2008 a également apporté un fort soutien à la démarche d'amélioration de la FRD. La réforme permet notamment de procéder aux opérations de rachat de dette plus tôt qu'auparavant afin de maximiser le volume de dette privée rachetée. Elle conduit également à de nombreux assouplissements qui devraient permettre d'accroître l'efficacité de la facilité. Elle constitue une étape supplémentaire dans l'assistance aux pays PPTE et pour la prévention de l'action des fonds procéduriers.

#### **Position de la France :**

La France, qui assure la Présidence et le Secrétariat du Club de Paris, a joué un rôle actif dans la mobilisation de la communauté internationale contre les actions procédurières visant les pays pauvres les plus endettés. Elle a en particulier contribué aux prises de position et aux actions du Club de Paris dans ce domaine. Elle a soutenu, au sein du G7, l'établissement par la Banque Africaine de Développement (BAD) d'une facilité d'assistance juridique aux pays PPTE d'Afrique sub-saharienne.

La France considère que la Facilité de réduction de la dette de la Banque mondiale est un outil très utile face à deux problèmes importants :

- la participation très insatisfaisante des créanciers privés à l'initiative PPTE (estimée à environ 5% des efforts nécessaires dans le dernier rapport annuel du FMI et de la Banque Mondiale sur la mise en œuvre de PPTE) ;
- l'action de créanciers procéduriers à l'égard des pays PPTE qui rachètent des créances sur le marché secondaire avant d'en demander le paiement intégral par voie judiciaire.

Au sein du G7, la France a joué un rôle moteur pour obtenir une position commune de ses partenaires, visant à soutenir les améliorations proposées pour la facilité de réduction de la dette, sans remettre en cause la primauté du principe de comparabilité de traitement s'appliquant à tous les créanciers non membres du Club de Paris, y compris dans le cadre d'opérations soutenues par la DRF. La réforme qui a été adopté en avril 2008 est largement conforme aux objectifs de la France et du G7 et constitue une avancée importante pour lutter contre les actions procédurières visant les pays pauvres les plus endettés.

## **1.2.Les institutions de Bretton Woods renforcent leurs capacités de prévention et de réaction aux situations de crises actuelles**

**Face aux turbulences financières internationales, le FMI est mobilisé pour apporter sa contribution à l'analyse et à la prévention des nouveaux risques qui pèsent sur la stabilité financière internationale**

### **Les origines des turbulences financières et les correctifs à apporter au cadre réglementaire**

Les turbulences financières se sont déclenchées à l'été 2007 suite au retournement du secteur immobilier aux Etats-Unis, mais trouvent leur véritable origine dans la croissance excessive du crédit depuis le début de la décennie. Cette hausse de la liquidité mondiale a été renforcée par des politiques monétaires relativement accommodantes entre 2001 et 2005, et par la hausse du levier d'endettement qu'a rendu possible l'expansion de l'activité de titrisation, notamment avec le modèle « *originate to distribute* »<sup>3</sup>.

La hausse excessive du crédit a alimenté un mouvement de surévaluation d'actifs, notamment dans l'immobilier, donnant naissance à une bulle. Cette dynamique a été accentuée par une sous-évaluation des risques liée pour partie à des facteurs nouveaux. En effet, au-delà des phénomènes habituels en période d'expansion (euphorie des acteurs économiques qui sous-estiment les risques, course au rendement dans un contexte d'abondance d'épargne, au détriment d'une évaluation approfondie du risque), les innovations financières ont joué un rôle certain dans la sous-évaluation des risques qui a sous-tendu l'accélération du crédit avant la crise : les nouveaux produits financiers du type CDO (*collateralized debt obligations*) et leurs dérivés, qui démembreront les crédits avant de les revendre, ont en pratique conduit à més估imer le risque de nombreux actifs. Par ailleurs, la détention hors bilan de ces produits par le biais de montages financiers de type SIV (*structured investment vehicles*) ont rendu opaque la répartition du risque entre les acteurs financiers, tandis que les agences de notation n'ont pas su valoriser de façon fiable ces innovations.

Face à la sophistication et donc à l'opacité croissante des titres financiers, le cadre réglementaire s'appliquant à la chaîne complexe d'intervenants dans le processus de titrisation a semblé pour partie mal adapté à cette évolution. Les correctifs à y apporter sont désormais relativement bien cernés : application des règles bancaires idoines aux établissements qui émettent des prêts même s'ils ne les conservent pas, meilleure prise en compte dans le ratio en capital des banques de leurs expositions de toute nature aux dispositifs de titrisation, standardisation de ces dispositifs, régulation renforcée des agences de notation... De même, la crise de liquidité sur le marché monétaire va conduire à moderniser les règles de liquidité appliquées aux banques, devenues obsolètes. Ces correctifs vont être apportés en Europe à l'occasion de la révision de la directive prudentielle bancaire (CRD) et la mise en place d'une régulation des agences de notation. Aux Etats-Unis, une réforme plus profonde semble nécessaire, la supervision bancaire apparaissant beaucoup trop éclatée institutionnellement.

---

<sup>3</sup> Les banques recourent à ce modèle d' « octroi puis de cession » du crédit, qui consiste à transférer les risques associés aux crédits octroyés le plus rapidement possible à d'autres institutions par la titrisation de leurs portefeuilles de créance.

## Réduire la pro-cyclicité : lier la régulation micro-financière et la régulation macroéconomique

Au-delà de ces correctifs, il reste que l'on peut s'attendre dans l'avenir à la poursuite de cycles de crédit prononcés, du fait de l'irrésistible progression du rôle du marché, et de son corollaire la juste valeur (« *fair value* »). Ce mouvement est bénéfique en termes d'efficacité économique, mais repose en partie sur la résilience des marchés en termes de liquidité, dont la crise a montré qu'elle était beaucoup moins assurée que l'on n'imaginait. Et il y aura sans doute d'autres innovations de nature à exacerber ce cycle au point de créer une bulle puis une crise du crédit. Ce d'autant que le comportement naturel d'un superviseur bancaire tend à la pro-cyclicité également : lorsque l'environnement financier se dégrade, le profil de risque de chaque institution financière se dégrade, ce qui légitime le relèvement des exigences réglementaires, qui risque d'aggraver à son tour l'environnement.

La résolution de ces problématiques exige des changements profonds qui restent encore en suspens. S'il existe bien une marge pour adopter une approche plus raisonnée de la « *fair value* », il n'y aura pas de retour en arrière drastique, ne serait-ce que parce que les autres systèmes connus ont encore plus d'inconvénients. Dès lors, la principale réponse ne peut venir que d'une approche plus macro-financière de la régulation prudentielle, qui, couplée à la politique monétaire, doit constituer une politique de régulation du crédit. Elle demande en particulier d'augmenter la capacité de ces autorités à connaître les flux financiers au-delà de la sphère réglementée et à en partager l'analyse au niveau international.

Une approche préventive renforcée est d'autant plus indispensable qu'il est très difficile d'améliorer la gestion ex-post des crises de liquidité. Celle-ci bute nécessairement sur la tension entre le souhait d'assurer la continuation de l'activité bancaire pour éviter des répercussions systémiques sur l'économie réelle, au besoin en accroissant les volumes de liquidité fournie et en élargissant la gamme des collatéraux acceptés, et le risque d'encouragement à une prise de risque excessive (aléa moral) et d'injection inflationniste de liquidité.

## Les récentes turbulences financières ont rappelé l'importance de la coordination internationale et le rôle crucial du FMI sur les sujets ayant trait à la stabilité financière

La crise financière a posé la question du rôle du FMI dans sa détection et, partant, de la nature de sa mission en matière de surveillance financière. Le cœur de l'activité de surveillance du FMI est la surveillance macroéconomique ; le fort développement des marchés financiers, le rôle des institutions financières dans la stabilité économique et le mandat spécifique du FMI en matière de balance des paiements l'ont conduit à développer une expertise en matière de surveillance financière et d'analyse des interactions entre la sphère financière et la sphère réelle.

Cette expertise doit être développée davantage. L'un des axes de ce développement, à côté d'une rénovation et d'une généralisation de l'exercice PESF<sup>4</sup>, est l'approfondissement de sa collaboration avec le FSF. Sur le plan institutionnel, cela demande de mettre en réseau FMI, BRI, FSF afin de proposer des diagnostics communs au niveau international.

La France et le Royaume-Uni ont proposé que les liens opérationnels entre le FMI et le FSF soient développés, avec une participation du FMI à la programmation des travaux du FSF à partir des constats qu'il effectue sur le fonctionnement et les enjeux des systèmes financiers dans le cadre de son activité de surveillance et, en retour, une incorporation des recommandations du

<sup>4</sup> Les Programmes d'Evaluation des Secteurs Financiers (PESF) sont une composante de la mission de surveillance financière du FMI. Réalisé de manière conjointe avec la Banque Mondiale depuis 1999, le PESF vise à renforcer la robustesse des systèmes financiers des pays membres, notamment en identifiant ses forces et ses vulnérabilités, en déterminant comment sont gérés les principaux risques financiers et en évaluant les besoins d'assistance technique.

FSF dans la surveillance financière bilatérale du FMI quand elles sont pertinentes. Plusieurs initiatives ont été initiées en ce sens et portées par la France, depuis l'initiative conjointe du Ministre et de son homologue britannique, en novembre 2007, pour mobiliser le G20, puis les Européens du G7 (G4, janvier 2008), y compris au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

Le FMI, en collaboration avec le FSF, des acteurs privés du secteur financier, les autorités de nombreux pays ainsi que les principales banques centrales, a, pour les raisons évoquées ci-dessus, joué un rôle important dans l'élaboration d'un consensus sur les origines et les réponses à apporter à la récente crise financière. Le Fonds soutient notamment les initiatives visant à :

-*Améliorer la gestion des risques* : cette dernière s'étant montrée largement déficiente lors de la crise. Il recommande notamment, de mieux encadrer les risques liés aux actifs « hors-bilan » et à la finance structurée, particulièrement lors des phases « hautes » du cycle, lorsque ces risques ne sont pas évidents. Le recours au « stress-testing » (scénarios de crise) devra notamment être développé pour anticiper les situations de crise.

-*Repenser le rôle des agences de notation* : particulièrement concernant la notation de produits structurés.

-*Promouvoir une plus grande harmonisation des pratiques comptables* : il convient en particulier de rendre plus fiables les méthodes de valorisation des instruments financiers (notamment en l'absence de prix de marché).

-*Coordonner les procédures d'injection de liquidité des banques centrales* : éviter notamment de trop grandes différences de pratiques.

-*Améliorer la supervision des crises* : accroître la coopération et les échanges d'informations entre les superviseurs, notamment s'agissant des groupes transfrontaliers, et mieux anticiper les risques liés aux innovations financières.

Grâce à sa représentativité et à son mandat de surveillance macroéconomique, le FMI a développé une expertise en matière de surveillance financière et d'analyse des interactions entre la sphère financière et la sphère réelle. À présent, l'institution doit capitaliser cette expertise par l'approfondissement de sa collaboration avec le FSF pour promouvoir ces bonnes pratiques et donner corps à un « système d'alerte précoce », par exemple lors de ses Consultations au titre de l'Article IV, ou bien lors de ses rapports nationaux (Programmes d'Évaluation du Secteur Financier - FSAP) et mondiaux (Rapport sur la Stabilité Financière Globale – GFSR). Pour l'heure, cependant, les appels à une coopération plus opérationnelle et systématique, entre les différentes institutions qui détiennent une information macroéconomique et macro-financière privilégiée restent à développer.

#### **Position de la France :**

Depuis la lettre du Président Sarkozy à Madame Merkel, Présidente du G8, en août 2007, la France a joué un rôle moteur dans les travaux sur l'analyse des turbulences financières, en association avec ses principaux partenaires européens. Elle est globalement en ligne avec les positions qu'a fait émerger le FMI, en collaboration avec le FSF, les banques centrales, les autorités compétentes, et les différents acteurs de la finance internationale.

La France soutient particulièrement les initiatives visant à une meilleure coopération en matière de stabilité financière, notamment un renforcement du rôle des IFIs dans la prévention des crises. En particulier, la France a proposé que les liens opérationnels entre le FMI et le FSF soient développés, avec une participation du FMI à la programmation des travaux du FSF à

partir des constats qu'il effectue sur le fonctionnement et les enjeux des systèmes financiers dans le cadre de son activité de surveillance et, en retour, une incorporation des recommandations du FSF dans la surveillance financière bilatérale du FMI quand elles sont pertinentes.

S'agissant des pays émergents, la France souhaite l'aboutissement de la réflexion sur la création d'une facilité assurantielle destinée à protéger les pays qui suivent de bonnes politiques macroéconomiques. Elle plaide également, de longue date, pour une extension du mandat du FMI à la résolution et à la prévention des crises du compte de capital. En effet, dans une période de contraction de l'offre de crédit et de nécessité pour les investisseurs de dégager des liquidités, le tarissement des flux de financement se traduit par une pression à la baisse sur la devise, déséquilibre les bilans des agents et oblige in fine à un ajustement du change.

## Encadré : Les initiatives de la Banque Mondiale pour augmenter la résilience des marchés financiers des pays en développement

L'initiative GEMLOC témoigne de la capacité de la Banque Mondiale à innover en matière de solutions financières, et permet de réduire les vulnérabilités externes des pays en développement

Pour illustrer l'évolution de la Banque mondiale d'un rôle de simple prêteur à celui d'un conseil en solutions financières, conformément à sa priorité stratégique en matière d'institution de connaissance et d'expertise, elle a lancé en 2007 le programme GEMLOC (*Global emerging markets local currency bond fund* -Fonds mondial pour les obligations en monnaie locale des marchés émergents). Cette initiative vise au développement des émissions obligataires en devises des marchés émergents, ces obligations offrant une solution attractive, notamment pour le financement des infrastructures, à l'échelle des besoins dans les pays en voie de développement pour assurer leur croissance et en tirer le meilleur parti, en mobilisant l'épargne locale.

En cohérence avec la déclaration du G8 adoptée à Potsdam le 19 mai 2007, l'initiative GEMLOC répond à un vrai besoin des économies en développement. Le projet GEMLOC, lancé à l'échelle du groupe Banque mondiale, est multidimensionnel et géographiquement ambitieux.

Le programme GEMLOC comporte trois dimensions :

- La mise en place d'un fonds d'investissement privé doté de 5 milliards de dollars, spécialisé dans la dette en monnaie locale des économies émergentes. Le fonds GEMLOC vise à réduire les écarts de marché, car si plus de 70 % de la dette des pays émergents (soit 700 milliards de dollars) est libellée en devises locales, seulement 10 % des investissements étrangers dans les obligations des marchés émergents sont libellés en monnaie nationale. Ce volume laisse entrevoir un fort potentiel de développement, d'autant que les maturités s'allongent, améliorant ainsi la diversité des titres et la profondeur des marchés. De plus, la gestion active des titres de dette émergente s'est traduite par de très bons rendements. Le gestionnaire du fonds a été sélectionné en février 2008 ;
- La création d'un indice de référence dédié (*benchmark index*) dont les critères d'éligibilité et de pondération sont d'une part la taille du marché et des émissions, et d'autre part des critères plus qualitatifs sur les risques associés aux pays cibles. En effet, aucun indice de référence -comme par exemple les indices *GBI* et *EMBI*-, indispensable aux investisseurs, ne couvre ce marché de manière satisfaisante. C'est la Banque elle-même qui est en charge de la méthodologie de l'indice ;
- La mise en œuvre d'un programme d'assistance technique aux pays éligibles, financé de manière innovante par le secteur privé à travers le versement d'une commission de gestion par le gestionnaire du fonds.

La Banque a retenu une approche de groupe, l'intervention se faisant à la fois à travers la BIRD pour la structuration du fonds et l'assistance technique et la SFI s'agissant de l'indice.

Le programme GEMLOC est ambitieux géographiquement. Si au moment de l'initiative une douzaine d'économies émergentes avaient déjà développé un marché des obligations en monnaie nationale, de nombreuses autres s'efforçaient d'augmenter la liquidité de leur marché et de développer des infrastructures de marché. Environ quarante pays ou zones sont visés à horizon de cinq ans, regroupant aussi bien des économies déjà émergentes -notamment Chine, Brésil, Inde, Pologne, Hongrie- que des marchés moins développés (UEMOA, Kenya).

### **Position de la France :**

La France a fortement soutenu le programme GEMLOC qui répond à la demande du G8 du 19 mai 2007 en faveur du développement des marchés obligataires locaux, dans la mesure où il participe (i) à l'élargissement des bases d'investissement grâce au fonds, (ii) au renforcement des infrastructures de marché à travers l'assistance technique et (iii) à l'amélioration de l'accès<sup>24</sup> à l'information des investisseurs au moyen de l'indice.

la méthodologie développée. En effet, la sélection et l'évaluation des marchés cibles invitent à la transparence dans le choix des critères, notamment qualitatifs. Ceux-ci ne doivent pas être contestables pour préserver la crédibilité du système vis-à-vis des pays clients et des investisseurs privés. A cet égard, la Banque a travaillé dans un souci d'objectivation quant à la définition et à la mesure des indicateurs utilisés, dans un cadre de validation par les marchés eux-mêmes.

La France est également attachée à ce que le programme concilie son ambition de couverture géographique avec la nécessité de ne pas accentuer le fossé entre des marchés éligibles devenus attractifs et les autres. Les critères quantitatifs, relatifs à la taille de marché ou d'émissions minimales, ne doivent pas s'avérer restrictifs vis-à-vis des économies les plus modestes, qui devraient pouvoir bénéficier d'un effet d'émulation entre différents marchés concurrents et d'une montée en puissance de certains marchés dits « frontière » (*i.e.* pays pauvres ou à fort risque).

Par ailleurs la France soutient le développement des marchés obligataires en Zone franc. L'Agence française de développement (AFD) a pu mettre en œuvre sa première émission obligataire en francs CFA sur le marché régional de l'UEMOA au début de l'année 2008. Le montant total de l'émission, soit 20 milliards de francs CFA (30,5 millions d'euros) a été souscrit en totalité au taux annoncé de 5,5% et pour une durée de 8 ans avec remboursement *in fine*. Non seulement cette opération contribue à développer les marchés de titres locaux mais, en outre, les ressources ainsi mobilisées permettront à l'AFD de financer des projets de développement dans la zone UEMOA, en particulier sous forme de refinancement de banques locales.

En outre, un groupe de travail franco-africain a permis d'élaborer un rapport dont les recommandations ont été endossées par les ministres des finances de la Zone franc lors de la réunion semestrielle qui s'est tenu en avril 2008 à Paris. Convaincus que le développement des marchés de titres de dette constitue un des leviers les plus efficaces et prometteurs pour libérer le potentiel de croissance de la Zone franc et considérant en particulier le rôle moteur des Etats dans le démarrage et l'animation de tels marchés, les ministres se sont engagés à améliorer la gestion de l'endettement public en termes de prévisibilité, d'efficacité et d'articulation avec les politiques macro-économiques. Une approche mieux coordonnée des politiques de développement et de régulation financière sera également recherchée. La prochaine réunion ministérielle, en octobre à Yaoundé, devrait permettre de faire le point sur l'état de mise en œuvre de ses orientations.

## **La Banque Mondiale et le FMI utilisent et renforcent leur capacité de réaction rapide face à la hausse des prix alimentaires et pétroliers**

### *Analyses du FMI et de la Banque Mondiale sur l'évolution des prix alimentaires*

La récente hausse des prix des denrées agricoles de base risque de déstabiliser la situation macroéconomique de nombreux pays à revenus faible et intermédiaire, et d'accentuer la pauvreté dans le monde. A ce titre, et du fait de la multiplicité des dimensions et des causes de la crise actuelle, le Président de la République a avancé à Rome le 3 juin 2008 la proposition d'un Partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture qui permettrait d'apporter une réponse intégrée de la communauté internationale. Dans ce cadre, en collaboration avec leurs partenaires internationaux, les institutions de Bretton Woods s'engagent activement à fournir un soutien financier et des conseils de politique économique pour répondre aux besoins les plus urgents.

L'économie mondiale est marquée par une vive accélération de la hausse des prix mondiaux des produits agricoles de base, la plus spectaculaire depuis le début des années 1970, alors que ceux-ci avaient augmenté modérément au cours des quinze années précédentes.

Le prix de la plupart des denrées agricoles et notamment les cours mondiaux du blé, du maïs, du soja, du riz, du colza ou de l'huile de palme, ont subi une forte augmentation depuis 2006. La hausse des prix mondiaux se répercute sur les cultures vivrières, notamment à travers la chaîne de production alimentaire, contribuant à la hausse des prix de détails de certains aliments tels que le pain, les pâtes, la viande et le lait. Ainsi, l'indice des prix des aliments de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a augmenté de 37 % en valeur entre 2006 et 2007.

Les services du FMI ont mis en lumière les diverses causes explicatives de cette hausse brutale des prix sur les marchés alimentaires. Elle résulte (i) d'un déséquilibre entre l'offre et la demande, (ii) de stocks historiquement bas, (iii) de l'augmentation de la production de biocarburants, (iv) de conditions climatiques défavorables, (v) de la répercussion de prix du pétrole élevés, et (vi) plus récemment des restrictions aux exportations :

- i. Du côté de l'offre, la production des quatre céréales les plus importantes (blé, riz, maïs, soja) n'a pas rattrapé la croissance de la demande ces dernières années. Le développement économique des pays émergents génère à la fois une consommation accrue de produits agricoles et une modification des habitudes alimentaires (augmentation de la consommation de produits carnés qui se répercute sur la consommation de céréales). Il en résulte une augmentation de leurs importations de matières premières agricoles et une diminution de leurs exportations. Ainsi, la Chine est devenue importatrice nette de produits agricoles depuis 2004. Dans ce contexte, la réaction des prix à la hausse de la demande est d'autant plus forte que la demande est relativement inélastique au prix.
- ii. Le développement massif de la production de bioéthanol, en particulier aux Etats-Unis, a créé une demande supplémentaire, et a certainement contribué à la hausse du prix du maïs. En 2007, il a nécessité 32 millions de tonnes supplémentaires par rapport à la campagne précédente. En Europe, la moitié de la production de colza est absorbée par la production de biodiesel. Au plan mondial, 100 millions de tonnes de céréales ont été

absorbées par la production de biocarburants, alors que le déficit total de céréales cumulé sur les deux dernières campagnes est évalué à 72 millions de tonnes. Cependant, la contribution des carburants à la hausse des prix agricoles est probablement à relativiser dans la mesure où la part de la production agricole destinée aux biocarburants est assez faible. Selon l'Agence Internationale de l'Energie, en 2005, 1% des terres cultivées serviraient à produire des biocarburants.

- iii. Le déficit entre l'offre et la demande n'a pu que partiellement être compensé par des stocks mondiaux dont les niveaux sont historiquement bas, ayant diminué de 55% depuis la fin des années 1990. Les stocks ont ainsi atteint des niveaux particulièrement bas, endéçà des 17-18% de la consommation considérés comme un minimum de sûreté par la FAO. Les stocks mondiaux ne sont dès lors plus guère en mesure de jouer leur rôle d'amortisseur, évitant habituellement que le marché ne réagisse trop brutalement à toute information relative à l'état des récoltes ou aux disponibilités exportables.
- iv. L'ajustement de l'offre a été rendu plus malaisé du fait que la production a été contrainte par des conditions climatiques défavorables. Des sécheresses en Australie et en Ukraine (pays exportateurs), mais aussi en Inde et au Maroc (importateurs nets), se sont traduites dans les régions concernées par une forte baisse de la production de blé pendant deux années consécutives. En revanche, les productions de maïs et de soja ont été peu touchées par des événements climatiques.
- v. La hausse des prix pétroliers a renchéri les coûts de production de l'agriculture et accru les coûts de fret maritime, entraînant dans son sillage le prix d'un certain nombre de produits agricoles utilisés à des fins énergétiques.
- vi. Enfin, la réaction protectionniste d'un certain nombre de gouvernements à la hausse des prix agricoles, sous la forme d'une limitation voire d'une interdiction totale des exportations, a eu pour effet dans la majorité des cas d'alimenter encore cette hausse. Ces restrictions pénalisent les pays importateurs de produits alimentaires, et ont un effet négatif sur la production dans la mesure où les producteurs n'ont plus d'intérêt à investir. Ainsi, la hausse très brutale du riz en 2008 s'explique principalement par la limitation des exportations de plusieurs pays exportateurs, notamment le Viêt-Nam et l'Inde, respectivement deuxième et troisième exportateurs mondiaux.

Les services du FMI prévoient désormais une contraction des prix alimentaires à moyen terme. Notamment, la perspective d'obtenir de meilleures récoltes en 2008 et en 2009 devrait accélérer la baisse des tensions sur les produits alimentaires. Cependant, la hausse des prix alimentaires a un impact sérieux sur l'ensemble de l'économie mondiale, et induit des effets négatifs sur la croissance et l'inflation, des fluctuations des termes de l'échange, ainsi que des répercussions importantes sur les balances de paiement des pays. Pour cette raison, les institutions financières internationales ont un rôle à jouer dans la définition de politiques économiques, aux côtés des autres institutions spécialisées, et dans l'apport de soutiens financiers aux pays les plus en difficulté.

La tendance à la hausse des marchés pétroliers constitue une vraie menace pour la croissance mondiale, et représente aussi une source réelle d'instabilité politique dans de nombreux pays à bas revenus. Face à ce problème global, l'urgence de définir des solutions appelle les organisations multilatérales à jouer un rôle décisif, tant pour répondre aux crises naissantes que pour rapprocher les différents acteurs mondiaux et dégager des solutions collectives.

Entre janvier 2007 et juillet 2008, le prix du Brent est passé de 54 à 142 dollars, égalant ainsi en termes réels les pics historiques atteints lors des crises pétrolières des années 1970. Cette hausse entraîne un risque réel d'affaiblissement de la position extérieure des pays importateurs de pétrole, mais elle affecte particulièrement les pays pauvres et les populations les plus fragiles. Selon les services du FMI, l'effet de la hausse des prix pétroliers survenue depuis janvier 2007 représenterait pour 59 pays à faible revenu importateurs nets de pétrole une chute moyenne de 2,2% de leur PIB.

D'après l'analyse des services du FMI, la hausse des prix pétroliers résulte de la combinaison d'une demande très dynamique, en raison de la croissance des pays émergents, et d'un ajustement trop faible de l'offre. Les services pointent en particulier des années de sous-investissement dans les capacités d'extraction et de raffinage, en partie à cause de barrières politiques et administratives dans certains Etats producteurs. Ainsi, on observe un ralentissement voire parfois une baisse des volumes extraits dans certains gisements. Les investissements récents ont surtout servi à l'entretien des installations existantes, et il semblerait que les producteurs anticipent que seuls des prix plus élevés leur permettront de rentabiliser les investissements nécessaires pour satisfaire la demande à long terme. La hausse des prix pétroliers résulte donc largement du manque d'ajustement entre l'offre et la demande, et semble pour cette raison devoir être durable.

Pour autant, il apparaît aussi de plus en plus clairement que la hausse de la demande des pays émergents n'explique pas en totalité les mouvements observés sur les marchés. La hausse comprendrait aussi une dimension spéculative, due en partie aux turbulences récentes observées sur les marchés financiers. Certains investisseurs diversifieraient leurs portefeuilles en direction des matières premières, et encourageraient la spéculation par le biais des marchés à terme. Les services du FMI ont été mandatés en juin 2008 pour élaborer un rapport en collaboration avec l'Agence Internationale de l'Energie. Il analysera en profondeur le poids respectif des différents facteurs explicatifs de la hausse et répondra ainsi à la demande de multilatéraliser le processus de revue du fonctionnement des marchés de matières premières.

*Conseils de politiques économiques du FMI et de la Banque Mondiale*

### **Les réponses préconisées face à la hausse des prix alimentaires**

De l'analyse des diverses mesures prises par les gouvernements nationaux, les services du FMI et de la Banque Mondiale retirent que seule la répercussion sur les consommateurs et les producteurs de la hausse des prix alimentaires est à même de favoriser des politiques budgétaires équilibrées et efficaces. Une telle orientation peut cependant avoir des effets négatifs sur les populations les plus pauvres et nécessiter des mesures d'atténuation. Les services défendent que le plus important est de renforcer les programmes de transfert ciblés, et de multiplier les filets de sécurité pour les populations qui en ont le plus besoin, lorsque les conditions établies le permettent. Les mesures générales de contrôle des prix, les baisses de taxes sur la consommation et la mise en place de subventions insuffisamment ciblées se traduisent par des coûts budgétaires importants, qui pourraient être redirigés plus efficacement vers des aides ciblées et clairement définies.

Plutôt que des politiques de restriction à l'exportation, le FMI comme la Banque Mondiale soulignent que les politiques de réduction des droits de douane sur les produits importés peuvent permettre de réduire des distorsions commerciales inefficaces et atténuer la hausse des prix. A moyen terme, les programmes de la Banque Mondiale encouragent la stimulation des agricultures vivrières en améliorant la productivité agricole (irrigation, engrais) et les infrastructures de transport connectant les marchés locaux.

En outre, les analyses insistent sur la nécessité d'adapter les mesures à la situation macroéconomique de chaque pays et à sa capacité à dégager des marges de manœuvre budgétaires. Par exemple, les pays ayant une faible marge de manœuvre devraient sans doute limiter la durée et le champ des mesures budgétaires, ou rechercher une aide extérieure.

### **Les recommandations du FMI pour atténuer les conséquences dommageables à court terme et dégager une stratégie à moyen terme face à la hausse des prix pétroliers**

Face aux perturbations économiques et sociales que la hausse du prix du pétrole a engendrées, de nombreux gouvernements nationaux ont pris des mesures de réaction pour atténuer la dureté du choc sur leurs citoyens. Les services du FMI ont procédé à une revue relativement exhaustive des réponses de politique économique jusqu'ici adoptées par les Etats, notamment les plus pauvres (réduction de la taxation sur les carburants, baisse des droits de douane, hausse des transferts sociaux, augmentation des salaires publics), et ont établi un premier bilan du coût de ces mesures pour les finances publiques et la balance des paiements.

Il en ressort que trop de pays continuent d'appliquer des mécanismes massifs et indifférenciés de subvention aux prix de l'énergie. De telles politiques distordent sensiblement les prix intérieurs, et pèsent sur les prix dans les autres pays. Le FMI estime d'autre part que les pays développés devraient réexaminer les subventions accordées aux biocarburants, qui ne semblent pas efficaces pour réduire la dépendance aux énergies fossiles.

D'une manière générale, le FMI est hostile à toute mesure introduisant des biais dans la formation des prix et déformant le signal envoyé au marché. Il s'aligne pratiquement sur le « consensus de Manchester » établi au sein de l'Union Européenne depuis 2005 et dont le but est d'éviter les mesures générales qui brouillent les signaux de prix, en mettant plutôt l'accent sur les réformes structurelles qui renforcent la capacité de résistance des économies à ce type de chocs.

Cela n'empêche toutefois pas le FMI de valider certaines mesures ciblées et temporaires visant à réduire l'impact des hausses des prix pour les catégories les plus pauvres, si les conditions des mesures de transfert sont bien explicitées. De telles mesures lui semblent en tous cas préférables à des solutions de baisse de la fiscalité ou de hausse des subventions à la consommation des carburants qui, outre les éventuelles conséquences sur les finances publiques, risquent à moyen terme de conduire à des surconsommations souvent difficilement réversibles.

Le cadre du FMI s'est révélé nécessaire et utile pour répondre de manière globale à la hausse des prix pétroliers et pour définir des solutions adaptées, comme l'ont reconnu de nombreux Etats. La démarche du Fonds s'inscrit dans un horizon double, aux objectifs différenciés, mettant au centre des priorités un renforcement du dialogue entre les producteurs et les consommateurs de pétrole pour améliorer le fonctionnement des marchés.

Dans l'immédiat, les IFIs s'efforcent de définir rapidement des mesures limitant à court terme les effets négatifs de la hausse des prix pétroliers. A la suite des recommandations formulées par les membres du G8, la communauté internationale appelle les pays producteurs à augmenter leur

production, signal essentiel pour l'apaisement des tensions sur les marchés. En outre le FMI encourage l'investissement dans les capacités de production, et s'efforce de rendre plus transparents les marchés, en particulier en encourageant la publication des stocks. La transparence et la bonne information des acteurs de marché sont en effet des conditions essentielles pour assurer la formation des prix et limiter les phénomènes de spéculation.

A moyen terme, l'objectif des IFIs est de promouvoir des réformes structurelles qui permettront de faire face à la raréfaction des ressources pétrolières. Les institutions de Bretton Woods encouragent l'accroissement de l'efficacité énergétique, et plaident pour une diversification des bouquets énergétiques. De telles réformes structurelles, visant à réduire la part des énergies fossiles, permettraient à la demande de s'ajuster tout en préparant activement l'ère de l'après-pétrole. Ces recommandations sont dans la lignée des engagements pris par le G8 lors du sommet de Saint-Pétersbourg en 2006, au cours duquel fut décidé un plan d'action pour réduire l'intensité énergétique du développement économique.

*MI et la Banque Mondiale ont réagi efficacement en apportant des soutiens financiers aux populations les plus touchées*

**Avec son programme de réponse à la crise alimentaire, la Banque mondiale s'est positionnée au premier rang des institutions engagées aux côtés des pays vulnérables.**

Elle a annoncé un mécanisme de financement de 1,2 Milliard de dollars, combinant trois ressources :

- un fonds fiduciaire abondé à hauteur de 200 millions de dollars à partir du résultat net de la BIRD. Il doit financer des dons au profit des pays les plus vulnérables. Un fonds multibailleurs pourrait le cas échéant en prendre le relais en fonction de l'intérêt manifesté par les donateurs potentiels et dans le cadre d'une bonne coordination avec l'intervention des Nations Unies ;
- des financements AID et BIRD dans le cadre des enveloppes pays, au moyen de deux instruments : des prêts d'investissement relevant d'un programme de prêt adaptable, et des aides budgétaires d'urgence ;
- les fonds régionaux de l'AID.

Une procédure allégée accompagne le programme en vue d'accélérer les procédures d'instruction et la mise en œuvre effective des projets.

Le président de la Banque mondiale a proposé des actions pour faire face aux besoins immédiats tout en préparant le terrain à une mondialisation plus solidaire et plus viable. Il a ainsi préconisé une « Solution à 1 % » pour affecter 1 % des 3 000 milliards d'actifs détenus par des fonds souverains à des investissements dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Cette piste rejoint celle exprimée par le président de la République dans le cadre de sa proposition de partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture d'élargir le cercle des bailleurs aux fonds souverains.

L'engagement de la Banque mondiale sur la crise alimentaire, en coopération avec les Nations Unies notamment, a contribué à placer la question alimentaire au sommet de l'agenda international. La Banque mondiale a soutenu l'appel du programme alimentaire mondial (PAM) pour plus de financement de l'aide alimentaire directe. Elle a collaboré avec le PAM et la *Food and agriculture organization* (FAO) pour identifier les pays à besoins immédiats. En annonçant l'adoption des mesures pour faire face aux problèmes alimentaires, le groupe de la Banque mondiale a indiqué qu'il porterait le montant global de son appui mondial au titre de l'alimentation et de l'agriculture, qui est actuellement de 4 milliards de dollars, à 6 milliards de

dollars en 2009 et qu'il lancerait des instruments de gestion des risques, ainsi que des mécanismes d'assurance des récoltes pour protéger les pays pauvres et les petits agriculteurs.

**De son côté, le FMI apporte des aides financières aux pays qui souffrent de besoins de balance de paiement du fait de la crise et renforce ses instruments.**

Renforcé par le consensus existant sur le besoin d'une approche coopérative et coordonnée au plan mondial, le FMI a très tôt pris la mesure du rôle qu'il devait jouer pour atténuer les effets néfastes de la hausse des prix alimentaires et pétroliers. Il collabore ainsi activement avec ses membres, auxquels il apporte un soutien financier en cas de besoins temporaires de balance des paiements.

Tout d'abord, le FMI et ses services apportent aux pays membres une assistance technique et des conseils de politique économique essentiels et prodigues de manière individualisée.

Au-delà, le FMI intervient également directement :

- D'abord, les pays sous programme FRPC, touchés par un choc exogène dont l'impact sur la balance des paiements a été jugé significatif par les services, ont bénéficié d'augmentations de leur limite d'accès aux ressources du Fonds. Dans le cas de chocs durables, il est préférable de prévoir des ajustements structurels plutôt qu'une assistance financière temporaire du FMI. La Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) offre un cadre approprié pour encourager ces réformes et les accompagner, en coopération étroite avec les autorités nationales, tout en fournissant un financement dosé en fonction du stade de renforcement de la stabilité du pays concerné. Au mois de juillet 2008, les pays ayant augmenté leurs tirages FRPC du fait de la hausse des prix alimentaires sont les suivants :

Pays	Quote-part initiale	Augmentation d'accès
Bénin	10%	15%
Burundi	55%	5%
Burkina Faso	10%	15%
Haïti	90%	20%
Kirghizie	10%	10%
Madagascar	45%	15%
Mali	10%	30%
Rép. Centrafricaine	65%	15%

Le FMI se tient par ailleurs prêt à augmenter l'aide à d'autre pays en cas de besoin. D'autres pays sous programme FRPC, dont la Guinée, Grenade, le Malawi et le Nicaragua, devraient prochainement bénéficier de cette aide supplémentaire.

- Ensuite, pour les pays éligibles à la FRPC, mais qui n'ont pas de programme, le seul instrument disponible en cas de choc exogène affectant la balance des paiements est la Facilité Choc Exogène (FCE), créée en 2005 et que la France a fortement contribué à faire adopter. Or cette facilité reste inutilisée du fait de son incompatibilité avec l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE), de sa rigidité et de son degré d'exigence en termes de conditionnalité structurelle disproportionné par rapport aux montants décaissables (25% de la quote-part). Cette facilité est en cours de réforme afin de rendre les conditions d'accès plus flexibles et plus rapides. Quatre pays pourraient rapidement profiter de cette réforme.

- Enfin, pour les pays à revenu intermédiaire, les accords de confirmation restent disponibles pour répondre à leurs besoins éventuels de financement. Plusieurs pays pourraient être rapidement concernés.

## **Position de la France :**

La France a salué l'annonce du président de la Banque Mondiale d'apporter 1,2 milliards de dollars de financements pour répondre à la crise alimentaire, et la rapidité de l'institution à se mettre en mouvement.

Par ailleurs, la France a fait valoir auprès de la Banque mondiale les atouts d'un partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture organisé autour de trois piliers politique, scientifique et financier, à laquelle la Banque a pleinement vocation à contribuer :

- le pilier 1 consiste à créer un groupe international sur la sécurité alimentaire adossé aux Nations Unies et regroupant, de manière inédite, toutes les parties prenantes. Il sera en mesure d'établir un diagnostic global sur la sécurité alimentaire, ainsi que de formuler une stratégie et des recommandations dans le cadre d'une nouvelle gouvernance mondiale ;
- le pilier 2 vise à constituer un panel international d'experts sur la sécurité alimentaire, plate-forme de synthèse des connaissances scientifiques destinée aux décideurs concernés par la sécurité alimentaire ;
- le pilier 3 concerne la remobilisation financière de la communauté internationale en faveur de la sécurité alimentaire par (i) une réforme ambitieuse des trois institutions romaines spécialisées (PAM, FAO, FIDA), (ii) un effort financier accru de la part des bailleurs traditionnels et notamment des banques de développement, (iii) une mobilisation de nouveaux acteurs financiers que la rentabilité nouvelle des investissements dans le secteur agricole pourrait attirer -fonds souverains notamment- et (iv) la création d'une facilité mondiale pour la sécurité alimentaire hébergée au FIDA.

S'agissant de la crise pétrolière, la France est particulièrement attentive aux conséquences sociales et économiques que la hausse des prix pétroliers a pu provoquer, parfois de façon dramatique, dans les pays en développement les plus fragiles. Elle incite les Etats touchés à privilégier des programmes budgétaires temporaires ciblés vers les catégories les plus pauvres pour atténuer les effets néfastes à court terme, et encourage les réformes structurelles qui préviendront la survenance future de telles crises. Pour ce faire, elle soutient l'idée d'une réponse coordonnée au plan mondial, articulée autour des institutions financières internationales.

La France se félicite que ses propositions d'une analyse approfondie, en liaison avec l'Agence Internationale de l'Energie, des causes de la hausse des prix pétroliers, et notamment de la contribution des facteurs financiers, aient reçu un accueil positif, et elle encourage les services du FMI à établir au plus vite les liens que cette hausse peut entretenir avec certains comportements spéculatifs. Afin de limiter dès à présent des mouvements erratiques sur les marchés, la France propose que soit établie une publication hebdomadaire des stocks, et estime que l'Europe doit être exemplaire à ce sujet afin de favoriser un effet d'entraînement.

Dans ce cadre, la France souscrit aux analyses du FMI selon lesquelles les mesures générales de distorsion des prix doivent être évitées, et milite pour un démantèlement progressif des subventions nationales, afin de laisser jouer les signaux prix. Elle se félicite en ce sens de l'infexion, mesurée et adéquate, de la doctrine du FMI dans un sens convergent avec le « consensus de Manchester » adopté par l'Union Européenne. En conformité avec celui-ci et avec les recommandations des services, la France entend prendre en compte l'impact de la hausse pour les plus défavorisés. A ce titre, elle souligne que la baisse des subventions libérerait des ressources budgétaires qui pourraient être redirigées de façon plus ciblée et efficace en faveur des populations les plus fragiles.

De manière générale, la France plaide pour que les outils de financement du développement intègrent davantage la vulnérabilité spécifique des pays en développement aux chocs exogènes. Sur un plan bilatéral, le prêt très concessionnel contracyclique (PTCC) et les aides budgétaires globales « crise alimentaire » traduisent cet objectif. S'agissant des institutions multilatérales, la France plaide également pour un mécanisme pérenne et réactif de réponse aux crises afin de réduire la vulnérabilité des pays les plus pauvres. La Banque mondiale, mais aussi la Banque Africaine de développement, devraient disposer d'instruments spécifiques de réaction rapide aux chocs exogènes au-delà du programme spécifique de réponse à la crise alimentaire, et plus généralement des dispositifs mis en place au cas par cas dans l'urgence, comme par exemple en cas de catastrophe naturelle.<sup>33</sup>



## **Encadré : La rationalisation de la conditionnalité au FMI**

En décembre 2007, le Bureau d'évaluation indépendant (BEI) du FMI a remis ses évaluations des progrès de la rationalisation de la conditionnalité depuis la revue effectuée en 2005, en étudiant 216 programmes accordés entre 1995 et 2004. Après les nouvelles orientations déjà données par le Conseil d'administration en 2002 et en 2005, le Conseil a discuté pour la troisième fois en 5 ans de l'adéquation de la conditionnalité structurelle des programmes du FMI.

Ces travaux, qui complètent utilement les études approfondies déjà réalisées par les services, rappellent que la conditionnalité structurelle, réservée aux programmes dans la tranche supérieure de crédit, est un élément central du système de soutien que le FMI apporte à ses membres. Sa vocation est de pousser les pays à entreprendre des réformes structurelles nécessaires au rétablissement de leur stabilité macroéconomique. Des conditions clairement définies permettent de renforcer efficacement la crédibilité et les chances de succès des politiques d'ajustement.

Depuis les années 1980, la montée en puissance des programmes et leur diversification, notamment avec la création de la FRPC, avait abouti à une augmentation du nombre des conditions. Aussi, en 2002 et tirant les leçons de la crise asiatique, le Conseil d'Administration avait déjà estimé qu'un nombre excessif de conditions était susceptible de nuire à la mise en œuvre des programmes, à leur appropriation par les autorités nationales et à leur ciblage sur les secteurs essentiels. En 2005, le conseil avait revu l'expérience acquise en la matière et posé le double principe de « parcimonie » pour éviter toute dispersion, et de recentrage aux conditions structurelles « critiques » pour la réalisation des objectifs du programme.

Le rapport de 2007 indique que l'initiative de rationalisation n'a pas débouché sur une baisse du nombre de conditions, mais relativise cet état de fait en montrant aussi que, sur les cas étudiés, le nombre de conditions semble sans influence sur la capacité du pays à les remplir. Il montre en revanche que la dispersion des secteurs couverts obère la réussite des programmes, et atteste ainsi de la justesse de la stratégie de recentrage sur les secteurs critiques. Si le caractère critique d'une condition reste difficile à évaluer *ex ante*, la poursuite de l'approfondissement du dialogue avec les autorités nationales des pays sous programme permettra de déterminer plus efficacement encore les domaines essentiels à la réalisation des objectifs fixés.

Le rapport du BEI met aussi en évidence les résultats intéressants des FRPC menées par le FMI ces dernières années. Les FRPC présentent des taux de réalisation des conditions en moyenne plus élevés que les programmes financés par le compte de ressources générales, et se sont révélés plus capables de recentrer les conditionnalités structurelles dans les domaines au cœur des compétences du FMI. Grâce une appropriation croissante de la part des autorités nationales concernées, il en résulte un cadre plus efficace de la mise en œuvre des programmes FRPC. Enfin, concernant l'adéquation des programmes aux besoins des pays, l'étude du BEI met en lumière le *continuum* qui existe entre les différents instruments du Fonds. Le rapport montre qu'une FRPC clairement encadrée par un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DRSP) bien conçu permet une évaluation adéquate des perspectives macroéconomiques de moyen terme, de sorte que le pays sous programme est efficacement incité à mettre en place des réformes structurelles adaptées.

La conditionnalité est un élément du partenariat et du dialogue entre le FMI et ses pays membres emprunteurs. Elle constitue aussi un aspect important de la mission de conseil du Fonds à l'égard de ces pays. En pratique, le Fonds fait d'ailleurs preuve de souplesse dans

l'appréciation de la mise en œuvre de la conditionnalité, qui constitue ainsi une incitation aux réformes et à leur appropriation.

## Le rôle des Institutions Financières Internationales dans la lutte contre le changement climatique

**La Banque mondiale investit la problématique climatique dans le droit fil des préoccupations du G8, renforce son implication dans la lutte contre le changement climatique et dessine une approche stratégique et globale de son propre rôle en la matière.**

Partant du constat que le changement climatique entraînera une perte de bien-être pour l'ensemble des pays et que les pays les plus pauvres sont aussi les plus vulnérables, la Banque a établi un lien fort entre développement et lutte contre le changement climatique. Elle estime que le changement climatique présente le risque de compromettre les progrès réalisés vers les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) et que la question doit être appréhendée globalement, en liant atténuation et adaptation.

Dans ce contexte, la Banque revendique une réelle valeur ajoutée dans le financement de la lutte contre le changement climatique : son expertise multisectorielle, ses capacités de financement, son rôle d'agence de mise en œuvre des projets du fonds pour l'environnement mondial (FEM), ses liens avec le secteur privé, son rôle pionnier dans les instruments de finance carbone et l'expérience accumulée dans le cadre du CEIF (*infra*) sont autant d'avantages comparatifs. La Banque est ainsi devenue en quelques années un acteur important des négociations internationales et un acteur financier incontournable. Les engagements de la Banque dans le secteur de l'énergie devraient ainsi s'élever à environ 10 milliards de dollars sur 2006-2008, les montants consacrés à l'Afrique étant en hausse de 80 % pour l'année 2007 et l'AID 15 a vu ses ressources augmenter de 30 % avec une priorité sur les questions climatiques.

Néanmoins, la Banque, consciente des enjeux à court et long termes, souhaite renforcer son action en la matière et réaffirmer sa volonté d'intégrer les questions climatiques dans son approche. Elle s'est ainsi lancée en 2008 dans un travail d'élaboration d'une stratégie globale pour la lutte contre le changement climatique.

La Banque entend fonder son action sur quatre grands principes :

- intégrer un aspect climat dans les actions de développement tout en conservant comme objectif premier la promotion de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Cela suppose que les pays s'approprient les liens entre lutte contre le changement climatique et développement avec l'aide de la Banque, et que celle-ci intègre rapidement cette priorité dans le portefeuille existant -largement concentré sur les secteurs les plus concernés<sup>5</sup>. La plupart des actions requises (renforcer les capacités, fluidifier les marchés de l'eau et de l'énergie, gérer les ressources naturelles...) répondent en outre aux enjeux de développement des pays indépendamment de la problématique du changement climatique ;
- soutenir le développement de technologies « propres ». La SFI joue en particulier un rôle majeur dans la diffusion et la commercialisation de nouvelles technologies propres et elle entend augmenter ses activités de financement et d'assistance technique dans ce domaine;

<sup>5</sup> Les transports, l'eau, l'énergie, l'agriculture ou le secteur urbain représentent 40% du portefeuille AID et 60% du portefeuille BIRD. Les transports sont le premier portefeuille sectoriel de la Banque.

- créer un cadre réglementaire adéquat pour encourager l’implication du secteur privé. Considérant que plus de 80 % des financements requis devront provenir de sources privées en raison du niveau des ressources nécessaires, il s’agit là d’un axe essentiel. Au-delà des stratégies d’investissement de la SFI qui s’ajusteront en conséquence, la contribution de la Banque passera également par le dialogue politique et la promotion de cadres réglementaires plus favorables à l’investissement privé ;
- renforcer et encourager la recherche sur le changement climatique et ses liens avec les enjeux de développement. Les programmes de recherche menés au sein de la Banque font déjà une place croissante à la problématique du changement climatique mais son cadre stratégique devra faire un état des lieux, identifier les domaines encore peu explorés et mieux favoriser la dissémination des travaux. Le rapport sur le développement humain (*World Development Report*, WDR) 2010 consacré au changement climatique sera également une pièce maîtresse dans l’investissement intellectuel de la Banque et de la communauté du développement.

Le G8 accompagne la montée en puissance de l’action de la Banque Mondiale en matière de lutte contre le changement climatique et d’énergie durable et lui apporte un soutien stratégique et financier, tout en insistant sur la nécessaire insertion de son action dans le cadre de la négociation des Nations Unies sur le changement climatique, et sur le rôle central du FEM.

Cette année, dans le cadre du développement de sa stratégie climatique, la Banque s’est fixé comme principe de pallier le manque de ressources en promouvant des instruments de financement innovants et concessionnels. En effet, même si les instruments de financement existants apportent une partie de la réponse (le fonds pour l’environnement mondial consacre 1 milliard de dollars sur trois ans à cette problématique, les fonds carbone de la Banque dépassent 2 milliards de dollars en capacité d’engagement, les acteurs bilatéraux sont fortement impliqués, etc.), un changement d’échelle est nécessaire en termes de volumes. Il s’agit désormais d’œuvrer à grande échelle pour aider les pays à s’engager sur une voie de développement propre, ce qui nécessite des changements structurels.

La Banque s’est ainsi engagée dans la création de fonds d’investissement pour le climat avec un soutien marqué du G8 qui devrait dégager de l’ordre de 6 milliards de dollars sur les trois prochaines années. Le fonds pour les technologies propres aidera les pays en développement à catalyser les investissements privés nécessaires pour lutter contre le changement climatique en déployant des technologies économies en carbone, le fonds stratégique financera quant à lui des projets liés à l’adaptation et à la forêt. Suite à l’intervention de la France notamment, ces fonds devront être mis en cohérence avec le cadre de négociation de la convention cadre des nations Unies sur le changement climatique et n’interviendront que dans des pays qui auront défini des stratégies nationales de lutte contre le changement climatique comprenant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. A la demande des bailleurs, ces fonds, qui travaillent en synergie avec le FEM, comportent une clause prévoyant leur extinction lorsqu’un nouveau cadre international de financement du changement climatique sera mis en place (d’ici 2012), sauf si le résultat des négociations sur ce cadre prévoit explicitement leur maintien. Par ailleurs, la gouvernance des fonds sera ouverte et équilibrée, ce qui signifie en pratique que leur conseil d’administration comportera autant de pays récipiendaires que de bailleurs.

Lors du sommet de Gleneagles en 2005, le G8 avait confié à la Banque Mondiale le mandat ambitieux d’élaborer, en coordination avec les banques régionales de développement, un Cadre d’investissement pour les énergies propres (*Clean Energy Investment Framework*, CEIF) destiné à promouvoir les investissements dans les énergies moins émettrices de gaz à effet de serre dans les pays en développement et l’adaptation au changement climatique. Ce mandat, complété d’un

volet sur l'accès à l'énergie, a été réitéré à l'occasion du sommet de Saint-Pétersbourg en 2006 et a fait l'objet d'une première revue lors du sommet de Toyako en 2008. Selon ce dernier rapport, le CEIF a permis d'accélérer les efforts des banques de développement, en particulier pour accroître l'accès à des services énergétiques modernes. La Banque mondiale a ainsi engagé 3,6 milliards de dollars en 2007 sur ce cadre (contre 2,8 milliards de dollars en 2005 et 4,8 milliards de dollars en 2006), dont 1,2 milliard de dollars pour renforcer l'accès à l'énergie propre en Afrique (contre 1 milliard de dollars en 2006). Les banques de développement se sont engagées à renforcer ce cadre afin de permettre de dégager plus de 100 milliards de dollars d'investissements publics et privés d'ici 2010 pour les énergies propres.

En outre, dans le cadre du CEIF, le groupe de la Banque mondiale affirme son intention de renforcer le rôle des marchés carbone. La SFI développe ses investissements dans le secteur de l'efficacité énergétique et la Banque mondiale confirme encore cette année son rôle pionnier en la matière grâce à la création de deux fonds spécifiques, « Carbon Partnership Facility » et « Forest Carbon Partnership Facility », qui s'inscrivent dans la période *post* 2012. Le premier fonds cible ainsi les investissements de long terme ayant un impact au-delà de 2012 dans le cadre d'une approche programme et sectorielle - et non plus projet par projet comme actuellement. Le second, fondé sur les conclusions du sommet d'Heiligendamm en 2007, vise à réduire au niveau national les émissions liées à la déforestation évitée et à promouvoir une gestion durable des forêts, priorité réaffirmée lors du sommet de Toyako en 2008.

## **Position de la France :**

La Banque mondiale définit désormais une approche stratégique et globale très attendue de son rôle dans la lutte contre le changement climatique. Cela témoigne (i) d'une volonté d'inscrire la lutte contre le changement climatique dans la continuité de l'action de la Banque, sans bouleversement de son mandat et (ii) d'une approche de groupe, qui insiste sur les synergies entre BIRD/AID/SFI/AMGI prenant en compte la diversité des secteurs concernés.

L'action de la France consiste à ce que la Banque fournisse :

- une analyse fine des besoins par zone et par secteur, et un bilan qualitatif des actions déjà menées pour apprécier la valeur ajoutée de la Banque ;
- une vision intégrée des différents thèmes : atténuation, adaptation, accès à l'énergie, forêt et gestion durable des sols, questions liées à l'eau, prévention des catastrophes naturelles ;
- une déclinaison sectorielle de la stratégie au sein de l'approche intégrée ;
- des objectifs concrets au cas par cas de manière transversale : il s'agirait en particulier (i) d'intégrer systématiquement les questions climatiques dans les stratégies pays, (ii) d'orienter les financements sur les projets « climate proofing » et (iii) de développer des standards environnementaux élevés dans les relations avec le secteur privé.

Il convient d'organiser la mobilisation des capitaux privés. Cet axe de travail devrait donc être approfondi tout comme ce qui se rapporte au développement de la finance carbone.

La France est favorable à la création des fonds d'investissement pour le climat, dont le fonds pour les technologies propres, qui aidera les pays en développement à catalyser les investissements privés nécessaires pour lutter contre le changement climatique en déployant des technologies économes en carbone. La France est prête à contribuer au fonds pour les technologies propres sous forme de prêts à hauteur de 500 millions de dollars. Une participation financière permettrait en effet de participer pleinement à la gouvernance de fonds qui modifieront potentiellement en profondeur l'activité quotidienne de la Banque mondiale. Cette initiative présente en outre un intérêt pour nos entreprises qui pourront développer des partenariats, notamment en matière de transport, d'assainissement et d'énergie, sans oublier la possibilité de lancer des cofinancements avec l'AFD.

La France est attachée à ce que l'ensemble des initiatives prises en matière de changement climatique soient coordonnées et mises en cohérence dans le cadre de la négociation de la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. En particulier :

- l'utilité de ces instruments devra être réexaminée lorsque sera décidé le nouveau cadre international de financement du changement climatique, qui sera mis en place en 2012 ;
- le FEM reste l'instrument financier de référence des conventions pour l'environnement ;
- la gouvernance des fonds doit être ouverte et équilibrée, ce qui signifie en pratique que leur conseil d'administration doit comporter autant de pays récipiendaires que de bailleurs ;
- les fonds ne doivent intervenir que dans des pays qui auront défini des stratégies nationales de lutte contre le changement climatique comprenant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

## **2. Les institutions de Bretton Woods recentrent leurs missions autour de priorités renouvelées**

### **1.3.Les institutions financières internationales ont recentré leurs missions essentielles pour accroître leur efficacité**

#### **Le Président Zoellick a proposé un agenda stratégique centré sur six priorités**

Le président de la Banque mondiale élu en 2007 a placé son mandat sous le signe de « la mondialisation durable et inclusive » à travers six priorités devant couvrir l'ensemble des clients et activités de l'institution : Afrique, Etats fragiles, pays à revenu intermédiaire, biens publics mondiaux, monde arabe, « connaissance ».

##### **Réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres notamment en Afrique**

A partir de cette priorité, la Banque a distingué son action en Afrique, continent qui concentre les pays les plus pauvres, entre (i) les pays où une croissance déjà significative doit être entretenue par le renforcement des infrastructures, le développement des marchés financiers et l'agriculture et (ii) les pays qui disposent de ressources énergétiques où la Banque met l'accent sur la bonne gouvernance et les capacités du secteur public.

Globalement, quatre objectifs ont été particulièrement soulignés : (i) la poursuite des objectifs du millénaire en mettant en exergue la santé et la lutte contre la faim, (ii) l'intégration commerciale régionale et l'accent sur le secteur privé combinés à l'allègement des coûts de transaction par le développement des infrastructures, (iii) l'agriculture et l'environnement y compris l'adaptation au changement climatique et (iv) la gouvernance et l'inclusion sociale des populations.

##### **Accroître l'engagement de la Banque mondiale dans les Etats fragiles et post-conflit**

Les Etats fragiles hébergent près des trois quarts des populations victimes de guerres. La Banque y a promu en 2007 une approche intégrée combinant les dimensions politique, économique et de sécurité.

Elle entend articuler son action autour de quatre objectifs : (i) promouvoir la recherche et une meilleure connaissance des situations de fragilité et de conflit, (ii) développer au niveau de l'action par pays la collaboration avec les autres bailleurs et les partenariats régionaux avec les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI), les organisations régionales, les fondations, le secteur privé et les organisations humanitaires, (iii) renforcer l'appui de la Banque aux projets en s'appuyant sur des financements plus flexibles et davantage de présence sur le terrain et (iv) s'assurer de résultats plus visibles dans les pays aidés.

Les engagements du groupe Banque mondiale en faveur des Etats fragiles s'établissaient à la conclusion de l'exercice 2007 à 1,7 milliard de dollars, dans le cadre d'actions concernant l'Afghanistan, le Cambodge, la Côte d'Ivoire, Haïti, les Iles Salomon, le Kosovo, le Liberia, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Timor et le Togo. Le fond post-conflit et le fonds fiduciaire LICUS (*Low Income Countries under Stress*) ont fusionné au sein d'un nouveau fonds destiné à la reconstruction des Etats et au renforcement de la paix. Ce *State*

*and Peace Building Fund*, doté d'une enveloppe de 100 millions de dollars par allocation du revenu net, doit unifier la démarche et les outils de la Banque en faveur des Etats fragiles et post-conflit.

### **Améliorer l'offre de la Banque mondiale dans les pays à revenu intermédiaire (PRI)**

Les PRI présentent des poches importantes de pauvreté, 70% des personnes les plus pauvres du monde résidant dans ces pays. Ils se trouvent également au cœur des enjeux environnementaux en concentrant 60 % de la forêt mondiale et 40 % des émissions de CO<sub>2</sub>. Le poids grandissant des PRI suppose d'une part de accroître le niveau de l'aide à la mesure de leur croissance mais d'autre part, dans le même temps, d'intégrer les PRI comme des partenaires. Sur le volet de l'aide, la Banque travaille à plus de flexibilité, avec notamment le découplage entre financements et assistance technique. Elle développe également son offre de services et de prestations, en plaçant l'innovation au cœur des nouveaux produits, en termes de gestion des risques, de rehaussement de crédit, de financements en monnaies locales, de mécanismes assurantiels, etc.

Ainsi, tout en s'adaptant, les priorités relatives aux PRI confirment et prolongent la stratégie existante de la Banque qui énonce quatre objectifs : (i) améliorer la réactivité et la flexibilité de la Banque dans son offre aux PRI, (ii) étendre la gamme des produits financiers à disposition des clients, (iii) tirer profit des synergies entre les différentes entités du groupe de la Banque et (iv) faire de la Banque mondiale un centre d'expertise et d'excellence en matière de financement des PRI et de coopération Sud-Sud. La Banque continue à vouloir améliorer sa compétitivité, en particulier en réduisant ses coûts de transaction et au moyen de produits financiers innovants.

La Banque a consolidé ses grandes initiatives sur le développement des financements sous-souverains, la mise en place de produits assurantiels contre les catastrophes naturelles ou encore l'initiative GEMLOC en matière d'émissions obligataires (*supra*).

### **Renforcer l'engagement de la Banque mondiale en matière de biens publics mondiaux**

La Banque a notamment souhaité valoriser la question des énergies propres au sein de son engagement dans le domaine du changement climatique (*supra* point climat et *infra*). Plus largement, le thème des biens publics mondiaux se structure autour de quatre secteurs : l'environnement mais également la santé, la stabilité financière et le commerce international.

Le secteur de l'environnement a été abordé sous l'angle (i) du développement d'un portefeuille de fonds destiné à financer des technologies propres et des projets forestiers, (ii) d'un recours accru aux produits de garantie pour promouvoir les marchés du carbone et (iii) à la mise au point d'une méthodologie visant à mesurer l'empreinte carbone des projets de la Banque et leurs externalités environnementales.

Le développement de nouveaux indicateurs de mesure de l'accès à la finance d'une part et de produits de simulation de crises pour permettre aux pays d'évaluer l'impact des crises financières d'autre part constituent les deux principales mesures en matière de stabilité financière.

### **Développer le monde arabe**

Même si le monde arabe a connu des progrès récents, la Banque a souhaité orienter son action vers ses populations qui pourraient bénéficier davantage de la mondialisation, notamment par l'amélioration du climat des affaires. Trois objectifs principaux ont été fixés : (i) la promotion de l'intégration des pays arabes dans l'économie mondiale, (ii) une croissance plus rapide et inclusive

et (iii) la réponse aux défis spécifiques de la région comme les conflits ou la rareté des ressources en eau.

La Banque a donc œuvré à un partenariat plus étroit avec le monde arabe et la Banque islamique de développement. Les domaines de coopération touchent à la finance islamique, aux infrastructures, à l'eau et à l'éducation. Un de ces partenariats a permis d'étendre l'accès de la population palestinienne au financement du logement.

### **Renforcer la fonction « savoir et connaissance »**

La Banque se fixe l'objectif (i) d'être le meilleur centre d'expertise mondial en matière de développement (ii) en orientant ses compétences sur les services aux clients et (iii) d'utiliser l'expertise et le savoir dans les opérations. Il s'agit pour la Banque de dépasser le stade de l'analyse aussi experte soit-elle pour être un véritable pourvoyeur de solutions couvrant l'ensemble des besoins possibles.

Les résultats attendus sont une amélioration et une plus grande diffusion de la recherche de la Banque et une amélioration qualitative de ses activités de conseil et d'assistance technique. Il est encore trop tôt pour évaluer certaines pistes, comme la mise en place de partenariats avec des instituts de recherche, le lancement de programmes d'échanges ou la création de groupes d'experts mobilisables au bénéfice des actions régionales.

### **Position de la France :**

La France a salué d'une part les nouveautés introduites dans les priorités de la Banque, comme l'importance nouvelle donnée à la question du changement climatique ou l'attention portée au monde arabe, et d'autre part les continuités concernant l'Afrique, les Etats fragiles ou les PRI.

La France continue à relever la nécessité pour la Banque de dresser un état des lieux de l'architecture de l'aide de nature à préciser son positionnement dans un contexte fragmenté de multiplication des acteurs. La réflexion sur les avantages comparatifs de la Banque constitue une clef indispensable à la division efficace du travail entre institutions multilatérales. La Banque doit mettre l'accent sur la sélectivité et privilégier la concentration des moyens plutôt que la dispersion des projets. La sélection des pays devrait pour sa part conduire à considérer certains Etats parfois moins performants mais ayant des besoins objectivement importants.

En dépit des demandes de ses actionnaires, le président de la Banque Mondiale n'a pas jugé utile de consolider et préciser ces axes dans le cadre d'un document stratégique détaillé soumis à l'appréciation des gouverneurs de la Banque. La France considère qu'ils auraient pourtant davantage de portée dans un cadre formalisé, et qu'ils doivent pour le moins encore être affinés en vue d'une meilleure déclinaison opérationnelle à travers le budget de la Banque. La priorité au monde arabe, en particulier, manque de corps et les conséquences opérationnelles restent floues.

**Le FMI a entrepris un recentrage stratégique de ses missions fondamentales, notamment en matière de surveillance**

La réforme de la surveillance constitue une dimension importante de la Revue Stratégique engagée par le précédent Directeur général du FMI en septembre 2005.

La révision de la décision de 1977 sur la surveillance bilatérale des politiques de change complète les dispositions des Statuts du FMI (Article IV). Cette décision mettait l'accent sur l'examen des politiques de change et la lutte contre les manipulations de change, en particulier celles destinées à contrôler le solde commercial. Elle permettait des interventions mesurées sur le marché des changes pour éviter les fluctuations de court terme.

Au cours du temps, l'application de la décision avait perdu beaucoup d'effectivité, notamment du fait de la réticence des membres à communiquer certaines données confidentielles relatives au taux de change aux services du Fonds, alors que les Statuts les y obligent. Confrontée à cette difficulté croissante dans le cadre d'une de ses missions fondamentales, touchant à son rôle de stabilisation du système financier international, la direction générale du FMI a entrepris de rénover en profondeur, dans le cadre de la Revue Stratégique, la surveillance bilatérale des Etats membres.

L'objectif fondamental de la révision était double : redonner toute sa légitimité à la surveillance pour permettre sa pleine application, et adapter la surveillance à l'intégration financière accrue des économies qui multiplie les interdépendances et aux nouvelles modalités d'intervention des pays sur les taux de change.

Dès les travaux préparatoires, les pays émergents, notamment la Chine, mais également certains pays développés, comme le Japon, se sont montrés très réticents face à la perspective d'un renforcement de la surveillance du FMI sur leurs politiques de changes. Ces membres redoutaient en particulier que le FMI ne prenne le prétexte de la rénovation du cadre de la surveillance bilatérale pour leur imposer de nouvelles obligations qui excéderaient la portée des dispositions des Statuts du FMI en la matière.

Malgré l'absence d'unanimité sur cette question, les négociations ont abouti et le FMI a adopté le 15 juin 2007 une décision, qui permet notamment d'évaluer le caractère « fondamentalement désaligné » du taux de change effectif réel (TCER) des pays membres par rapport aux fondamentaux de leur économie. La nouvelle décision, qui rénove le cadre prévu depuis 1977, comporte trois améliorations principales :

- (i) la notion de « stabilité externe »<sup>6</sup>, critère cardinal de surveillance, élargit l'évaluation du FMI à l'impact des politiques internes sur le taux de change (politiques budgétaires, structurelles, etc.), sans limiter comme par le passé l'analyse aux seules politiques de change ;
- (ii) les effets de contagion des politiques conduites par les pays sont mieux pris en compte dans la surveillance ;
- (iii) les désalignements de change, notamment ceux de certaines économies émergentes, font l'objet d'une évaluation en eux-mêmes, au-delà de la seule évaluation des politiques de change.

---

<sup>6</sup> Position de la balance des paiements insusceptible de donner lieu à un ajustement brutal du taux de change

L'enjeu majeur de cette réforme porte aujourd'hui sur l'application effective de toutes les dispositions de la nouvelle décision.

En effet, pour le moment, aucune des discussions des rapports Article IV n'a conduit à désigner une devise comme « fondamentalement désalignée », alors que plusieurs devises, considérées comme sous-évaluées, ont déjà été examinées depuis l'adoption de la décision (yen, riyal saoudien). Désormais, l'examen de la Chine a valeur de test pour la réforme pour le FMI. Renoncer à porter une appréciation forte sur le régime de change chinois viderait de sa substance la réforme de la surveillance des changes et supprimerait sans doute *de facto* tout espoir de renforcement de la surveillance bilatérale en matière de change.

#### **Position de la France :**

La France s'est montrée, dès le début des négociations, favorable à la redynamisation de la surveillance bilatérale prévue par la Revue Stratégique. Elle est en effet favorable à ce que le FMI soit effectivement doté des moyens politiques et techniques lui permettant de mener à bien sa mission de stabilisation du système financier et monétaire international.

La France a souhaité que la modernisation de la surveillance bilatérale, et l'élargissement du cadre d'analyse des services du Fonds au-delà des seules politiques de change, ne se fasse pas au détriment de l'examen des politiques par chaque membre, notamment pour ceux qui, comme elle, se trouvent dans une union monétaire. Cet objectif a été atteint grâce aux efforts de coordination des positions avec les autres membres de la zone euro.

La France a par ailleurs demandé que la nouvelle décision soit adoptée par une très large majorité de membres du conseil d'administration et a, pour cette raison, indiqué qu'elle regrettait qu'une étape aussi importante de la réforme de la surveillance du FMI ait été franchie dans la précipitation sans que le processus de négociation ait pu aboutir à l'adhésion de la Chine.

Néanmoins, la France se félicite de l'adoption d'un cadre rénové de surveillance bilatérale qui permet de lutter plus efficacement contre les manipulations de change et les désalignements de taux de change réel manifestes, et de mieux prendre en compte les effets de débordement des politiques menées par les membres.

## **Encadré : L'examen de la France en 2007 au titre de l'article IV**

L'examen de la France en 2007 au titre de l'Article IV des statuts du Fonds Monétaire international souligne l'effort mené en matière de réformes structurelles (« France is on the move ») mais regrette la pause dans la consolidation budgétaire.

La mission annuelle du FMI en France a séjourné du 7 au 19 novembre 2007, dans le cadre de sa consultation pour 2007 (Article IV des statuts du fonds). Au cours de ses consultations, la délégation a rencontré des responsables politiques et syndicaux, des représentants du monde bancaire ainsi que de nombreuses administrations. A l'issue de leur mission, les membres du FMI ont remis leurs conclusions préliminaires à Christine Lagarde, ministre de l'économie, des l'emploi et de l'industrie, le 19 novembre 2007.

Le rapport final a été discuté lors d'une réunion du conseil d'administration du FMI le 15 février 2008. L'examen de la France par le FMI au titre de l'article IV s'est conclu de manière encourageante, avec un soutien aux réformes et des réserves sur la politique budgétaire.

Le rapport du FMI sur la France se montre globalement positif, notamment sur la stratégie générale de réforme des autorités françaises. Toutefois, le rapport souligne l'importance de la poursuite de la consolidation budgétaire.

Le Fonds se félicite de la stratégie générale de la France en matière de réformes structurelles et considère qu'il s'agit d'une « opportunité historique » pour améliorer la croissance. La mise en œuvre d'une masse critique de réformes va permettre d'exploiter les synergies et de réduire les freins et mécontentements. Le Fonds considère les réformes du marché du travail et du marché des biens et services comme prioritaires.

Tout en relevant que la mise en œuvre du paquet fiscal tend à retarder le retour à l'équilibre budgétaire à 2012, le FMI reconnaît l'effort conséquent de maîtrise des dépenses publiques et soutient l'exercice de mise à plat des prélèvements obligatoires dans le cadre de la Revue Générale des Prélèvements Obligatoires (RGPO).

Le Fonds constate que le système financier français a bien résisté à la crise des subprimes, en raison notamment de la qualité de la supervision, et que son impact sur l'économie réelle devrait être limité. En outre le Fonds considère que la création du Haut Comité de Place pour améliorer la compétitivité de la place de Paris est de nature à améliorer la contribution du système financier à la croissance. Il note enfin l'effort des autorités françaises pour améliorer la supervision européenne, ce qui correspond à une demande ancienne du Fonds.

L'équipe du Fonds, qui a réalisé la mission Article IV 2007 en novembre 2007 au lieu de juillet 2007 en raison des élections présidentielle et législatives, a demandé le retour au calendrier normal. En conséquence, la consultation s'est déroulée en juillet 2008.

## **Le FMI et la Banque Mondiale recentrent et renforcent leur assistance technique pour soutenir l'action des pays membres contre les abus du système financier international**

*de l'implication des institutions de Bretton Woods dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme*

L'engagement des institutions de Bretton Woods dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme s'est développé ces dernières années suivant trois axes : la poursuite des programmes d'évaluation de la conformité des pays aux standards internationaux de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme établi par le GAFI, le développement des programmes d'assistance technique aux pays rencontrant des difficultés à se conformer aux standards et celui de programmes de recherche pour mieux appréhender la lutte contre ces deux menaces sur la stabilité financière.

Le FMI et la Banque mondiale ont poursuivi leur programme d'évaluation de la conformité des dispositifs juridiques de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de l'île Maurice, des Emirats Arabes Unis, de Haïti, de Djibouti, du Honduras, de l'UEMOA, du Mali, du Niger, de l'Angola, du Malawi, de Palau, de la Gambie, du Cameroun et de la République Centrafricaine. Suite aux appels répétés des pays du G7, les institutions de Bretton Woods ont également encouragé les pays évalués à publier leur rapport détaillé d'évaluation. Toutefois, c'est une initiative du GAFI portée par la France consistant à examiner au GAFI la situation des pays évalués mais dont le rapport n'a pas été publié qui a conduit certains d'entre eux à demander au FMI et à la Banque mondiale la publication de leur rapport détaillé adopté parfois depuis quelques années (Soudan, Sierra Leone, Bahreïn, Biélorussie et Lettonie). En dépit de la pression ainsi exercée, certains pays tardent encore à publier leurs rapports d'évaluation détaillée (Tunisie, Cap Vert).

La Banque mondiale et dans une moindre mesure le FMI poursuivent leurs programmes d'assistance technique pour aider les pays à lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ces programmes couvrent des sujets aussi variés que la rédaction de textes législatifs et réglementaires, l'organisation de la supervision, la mise en place de cellules de renseignement financier indépendantes capables de recevoir et de traiter les déclarations de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme transmises par les professions assujetties aux obligations de vigilance ou les administrations des pays. En outre, ces deux institutions participent à des sessions de formation de nouveaux évaluateurs organisées de par le monde en partenariat avec le GAFI. Ces évaluateurs sont ensuite appelés à évaluer dans le cadre des groupes régionaux de type GAFI la conformité des dispositifs juridiques en place dans les pays membres de ces groupes. Il convient néanmoins de souligner que les restrictions budgétaires qu'a connues le FMI l'ont contraint à recentrer ses activités en privilégiant les évaluations des pays et à réduire ses interventions en matière d'assistance technique. Afin de minimiser l'impact de ces réductions, le FMI souhaite lancer un fonds fiduciaire (*trust fund*) alimenté par différents donateurs et destiné à l'assistance technique en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Enfin, le FMI et la Banque mondiale se sont investis dans le développement de programmes de recherche pour se doter d'outils additionnels d'assistance technique. Ainsi, ces deux institutions développent actuellement un modèle de gouvernance des cellules de renseignement financier, en conformité avec les recommandations du GAFI et en collaboration avec le Groupe Egmont, qui regroupe l'ensemble des cellules nationales de renseignement financier effectives. Ce travail a

pour point de départ l'analyse des modes de fonctionnement d'une cinquantaine de cellules de renseignement financier réalisé dans le cadre des rapports d'évaluation mutuelle qui a permis de déceler leurs forces et leurs faiblesses auxquelles. Sur cette base, le FMI et la Banque mondiale ont identifié quatre thèmes clés sur lesquels ces modules d'assistance technique devront insister, en particulier la qualité des analyses à mener, le contrôle interne, la coopération entre les services administratifs nationaux et les besoins informatiques. Par ailleurs, le FMI et la Banque mondiale développent actuellement, en lien avec le GAFI et les groupes régionaux de type GAFI, une méthode permettant aux pays d'évaluer les risques de blanchiment et de financement du terrorisme auxquels ils sont confrontés et sur lesquels leurs efforts doivent porter en priorité. Ce guide devrait être finalisé en 2008.

#### **Position de la France :**

La France considère que la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme doit rester partie intégrante du renforcement de la surveillance du secteur financier et que le FMI et la Banque mondiale doivent continuer de mener des évaluations sur la conformité des pays aux recommandations du GAFI dans le cadre du PESF. Elle a soutenu le recentrage des activités du FMI dues aux restrictions budgétaires que cette institution a connues sur l'évaluation des pays plutôt que sur l'assistance technique.

En outre, dans le cadre du G7, la France continue d'appeler les pays à publier le module détaillé relatif à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de leur rapport d'évaluation.

Enfin, la France soutient les efforts entrepris par les institutions de Bretton Woods pour renforcer ses activités d'assistance technique auprès des pays présentant de plus grandes difficultés à se conformer aux recommandations du GAFI.

#### *Question des centres offshore*

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 et de contrôles prudentiels appropriés.

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 et de normes prudentielles, les centres off-shore peuvent constituer des menaces pour 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. Le Forum de Stabilité Financière (FSF), créé sous l'impulsion du G7 en 1999, avait 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. Ces travaux ont révélé 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 avait soutenu un accord au sein du FSF

réuni en mars 2005 à Tokyo, qui a décidé un profond renouvellement du suivi que le Forum exerce sur les centres off-shore. Un groupe de suivi permanent a été institué, réunissant des membres des Trésors nationaux et des comités nationaux et internationaux de régulateurs. Ce groupe doit 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 peut recommander 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 peuvent aller de la simple lettre du Président du FSF à une mise en cause publique. Lors de la réunion de juillet, il a été décidé que les membres du groupe continueraient à être tenus informés des progrès et des difficultés rencontrées et conserveraient la possibilité de se réunir à la demande d'un membre du FSF pour examiner toute difficulté qui lui serait soumise.

Par ailleurs, le FMI, qui avait mis en place un programme de suivi spécifique des centres offshore, a décidé en mai 2008 d'intégrer ce programme dans celui du PESF estimant que les centres offshore avaient réalisé des progrès ne justifiant plus un suivi particulier. La France n'était pas favorable à cette proposition qui aura pour inconvénient majeur de réduire la fréquence d'évaluation des centres offshore de moyenne et petite taille.

#### **Position de la France :**

La France a regretté la suppression des réunions systématiques du groupe de suivi des centres offshore instauré par le FSF bien que ce groupe continue à recevoir une information régulière et conserve la possibilité de se réunir sur demande d'un membre du FSF pour examiner toute difficulté. Elle ne souhaitait pas, comme le FMI l'a finalement décidé, que le programme spécifique du Fonds organisant la surveillance des centres *offshore* soit intégré dans le périmètre du PESF, car cette décision aura pour conséquence de réduire la fréquence d'examen des centres *offshore* de petite et moyenne taille et donc d'affaiblir la surveillance de la communauté internationale.

#### *Initiative StAR maintient l'engagement de la Banque Mondiale contre la corruption*

Présentée en avril 2007 par Paul Wolfowitz en marge des réunions de printemps et officiellement lancée le 17 septembre dernier conjointement par la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNODC) l'initiative Stolen Assets Recovery Initiative (StAR), vise à aider au recouvrement, par les États victimes de spoliation de la part de leurs dirigeants, des avoirs détournés. Le lancement de cette initiative constitue la mise en œuvre d'engagements pris par les États du G8 à Saint-Pétersbourg en juillet 2006 et réitérés lors du Sommet du G8 d'Heiligendamm.

Cette initiative s'inscrit non seulement dans le cadre de la stratégie de promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption de la Banque mondiale mais également dans celui de la mise en œuvre des stipulations de la Convention des Nations-Unies contre la corruption (Convention de Mérida) qui consacre le principe de restitution des avoirs détournés.

#### **Le contexte du lancement de l'initiative STAR : les détournements massifs d'avoirs publics par d'anciens dirigeants et les premières restitutions**

Les grands scandales financiers impliquant des dirigeants de pays en développement ont conduit la communauté internationale à s'interroger sur des mécanismes permettant la restitution des avoirs détournés. Cette prise de conscience s'est notamment traduite par l'introduction, lors de la négociation de la Convention des Nations-Unies contre la corruption (Convention de Mérida), de stipulations sur la restitution d'avoirs détournés. L'initiative StAR a pour objet de faciliter la mise en œuvre de ces stipulations.

La question de la restitution des avoirs a été marquée, fin 2005 et début 2006, par la restitution par la Suisse au Nigéria de plus de 500 millions de dollars inscrits dans les livres de banques suisses et ayant appartenu à l'ancien dictateur Sani Abacha. La Banque mondiale a d'ailleurs, dans le cadre de cette restitution, été mandatée comme « facilitateur » dans le cadre des négociations. La Suisse a également procédé, en 2004, à la restitution au Pérou de 77 millions dollars ayant appartenu à l'ancien Président Fujimori ainsi qu'à la restitution de plus de 600 millions dollars d'avoirs de l'ancien président Marcos aux Philippines.

Malgré ces efforts, il n'en demeure pas moins que les montants restitués aux pays d'origine ne représentent vraisemblablement qu'un faible pourcentage des détournements réalisés.

### **La Convention de Merida, cadre juridique de l'initiative StAR**

Avant l'entrée en vigueur de la convention de Mérida, le 14 décembre 2005, l'Etat requérant disposait en principe librement des biens et sommes confisqués à la demande de l'Etat requérant (ou du produit de la vente de ces biens). Le plus souvent, néanmoins, la restitution des avoirs confisqués était prévue par la conclusion d'accords ad hoc ou de portée plus générale, visant à réaliser un partage des avoirs confisqués entre les deux États ou à les restituer à l'Etat requérant.

La Convention de Mérida, qui a été signée, à ce jour, par 140 États et ratifiée par 117 (à noter que le Japon, l'Italie et l'Allemagne n'ont toujours pas ratifié cette convention), introduit le principe novateur de la restitution des avoirs publics détournés. Il s'agit, dans le prolongement de l'affaire Abacha au Nigéria, d'organiser le retour aux pays victimes de spoliation par leurs dirigeants des avoirs concernés et transférés dans des pays tiers.

Compte-tenu des difficultés traditionnellement rencontrées dans le cadre de la restitution d'avoirs, la Convention prévoit un encadrement du processus de restitution en établissant une définition uniforme des infractions ouvrant droit à restitution et en fixant les conditions de la restitution afin de limiter le risque de nouveau détournement des avoirs restitués.

### **L'initiative StAR vise à faciliter le recouvrement d'avoirs, dans le cadre de la Convention de Mérida**

StAR répond au mandat confié à l'ONUDC par les Etats parties à la convention de Mérida. Ces dernières avaient effet demandé, lors de la première conférence des Etats parties à la convention (décembre 2006) à « l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime d'envisager des solutions novatrices pour aider les États à renforcer leurs capacités à préparer des demandes d'entraide judiciaire en matière de recouvrement d'avoirs et à répondre à de telles demandes ».

L'objectif principal de StAR est de financer des programmes d'assistance technique visant à - Faciliter l'entraide judiciaire internationale et donc le processus de restitution. A cette fin, il est devrait être mis en place une base de données fournissant des informations sur les différentes procédures d'entraide judiciaire nationales, ainsi qu'une liste de points de contact nationaux dans les pays développés.

- Renforcer la capacité des pays en développement à recouvrer leurs avoirs. Une assistance technique aux pays en développement serait fournie afin qu'ils puissent se doter de mécanismes efficaces de lutte contre la corruption et le blanchiment : identification des avoirs illicites, gel de ces avoirs, saisies et création ou renforcement des cellules de renseignement financier (CRF). Il est également suggéré d'offrir, sur demande, une assistance dans le suivi de l'utilisation des avoirs restitués (procédures transparentes, aide à la gestion publique).

A ce stade, deux pays ont demandé à bénéficier de l'assistance technique proposée par l'initiative, l'Indonésie et le Bangladesh. Le gouvernement haïtien aurait également été approché pour recevoir une assistance pour recouvrer les avoirs qui auraient été détournés par les présidents Duvalier et Aristide.

La Banque mondiale a mis en place un fonds fiduciaire destiné à recueillir les contributions des pays donateurs et à financer les actions correspondant aux objectifs de l'initiative précités.

Par ailleurs, pour suivre la mise en place de l'initiative et son développement, la Banque mondiale et l'ONUDC ont mis en place un programme de travail conjoint, qui a favorisé l'émergence d'un groupe des amis de l'initiative, composé de personnalités (notamment Mme Okonjo-Iweala, DG de la Banque mondiale, et Mme Eva Joly) chargées de suivre les progrès réalisés par l'initiative. Ce groupe est ouvert aux donateurs au fonds fiduciaire de la Banque Mondiale.

#### **Position française :**

La France a été le premier pays du G7 à ratifier la convention de Mérida (le 11 juillet 2005). Elle est également à l'origine de la création du groupe de travail intergouvernemental sur le recouvrement d'avoirs constitué en décembre 2006, à Amman, lors de la première Conférence des Etats parties à la Convention de Mérida, dont l'objectif est de faciliter la mise en œuvre des dispositions de la Convention en la matière.

Soutenant le principe de la restitution des avoirs détournés, la France a notamment demandé, dans le cadre du G8 de Toyako de juillet 2008, que ce dernier soutienne l'initiative StAR. Cette demande a été prise en compte dans la déclaration finale relative à l'économie mondiale.

La France, qui a soutenu dès l'origine l'initiative StAR, s'est engagée, à l'occasion des dernières réunions de printemps de la Banque mondiale et du FMI à participer au financement de StAR à hauteur de 300 000 dollars (via un versement au fonds fiduciaire).

## **1.4.Les IBW ont précisé leur feuille de route stratégique et opérationnelle pour les prochaines années**

### **La Banque mondiale aborde la mi-parcours des objectifs du millénaire avec des ambitions renouvelées : point sur les ODM et revue des politiques sectorielles**

*progrès vers les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM)*

Le sommet du millénaire en 2000 a défini huit objectifs de développement du millénaire (ODM), chacun étant associé à une ou plusieurs cibles. Depuis 2004, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international rédigent conjointement un rapport mondial d'évaluation (*global monitoring report*, GMR) des politiques de développement mises en place pour atteindre les ODM.

Le GMR 2008 dresse un état des lieux des progrès vers la réalisation des ODM, et consacre une large place au thème du développement durable du point de vue écologique.

#### **L'état des lieux des progrès vers les ODM à mi-parcours par le GMR maintient une tonalité positive tout en rappelant l'effort à produire sur les objectifs sociaux**

Le GMR, rédigé avant la crise alimentaire, indique que les pays émergents et les pays en développement ont plutôt bien résisté à la crise financière et à la hausse des prix des matières premières grâce au rétablissement des fondamentaux les années précédant la crise. Malgré tout, l'inflation a augmenté, les *spreads* souverains se sont élargis et la situation en Afrique témoigne de la fragilité de la zone Franc.

Le rapport souligne que l'ODM n°1, qui vise une réduction de moitié du nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour, devrait être globalement atteint en 2015. Ce résultat est cependant essentiellement imputable à la Chine, l'Asie de l'Est ayant déjà atteint l'ODM n°1. En revanche, malgré le niveau de croissance soutenu des cinq dernières années (5,6 %), l'Afrique sub-saharienne reste très en retard.

Il convient de relever qu'à l'appui de nouvelles études statistiques, la Banque mondiale a publié en septembre 2008 une révision des estimations relatives à la pauvreté. Dans ce cadre, elle a porté le seuil de pauvreté de 1 à 1,25 dollar par jour et réévalué le nombre de pauvres à 1,4 milliard de personnes en 2005. La Banque y confirme malgré tout les progrès accomplis, la part de la population mondiale vivant sous le seuil de pauvreté ayant été réduite de moitié, passant de 52 à 26 % entre 1981 et 2005.

S'agissant des ODM sociaux, sanitaires en particulier, les perspectives sont plus préoccupantes, essentiellement en Afrique et en Asie du Sud. L'objectif d'éducation primaire universelle sera difficilement atteint au rythme actuel, mais les progrès sont importants et les inégalités de scolarisation entre filles et garçons ont baissé de 60 %. Le retard sur les ODM s'avère plus prononcé en matière de santé, qui appelle un effort renouvelé en matière de lutte contre la malnutrition et d'accès à l'eau potable.

#### **Le GMR souligne la complémentarité entre développement et environnement.**

Le rapport appelle à surmonter la difficulté à appréhender de manière objective le caractère durable de la gestion des ressources naturelles, et souligne que le principal défi réside dans le

renforcement des capacités pour aider les pays à mettre en place les politiques et les cadres institutionnels appropriés.

Il relève enfin la vulnérabilité plus forte des pays les plus pauvres au changement climatique et préconise de prendre en compte les risques afférents sur le développement, concernant par exemple la prévalence des maladies infectieuses, la récurrence des catastrophes naturelles ou la baisse de la productivité agricole.

#### **Position de la France :**

La France salue les progrès considérables qui ont été accomplis en matière de lutte contre l'extrême pauvreté, l'ODM n°1 étant certainement le plus important. Les autres objectifs ont en effet été conçus et définis à l'origine comme des indices du niveau de développement à atteindre, et non comme des cibles spécifiques ou des objectifs à réaliser individuellement : c'est d'ailleurs dans cet esprit que la Banque et la communauté des bailleurs s'accordent sur la nécessité de mettre davantage l'accent sur la qualité des services de santé ou d'éducation, et non plus seulement sur les objectifs quantitatifs de taux de scolarisation ou de vaccination. C'est aussi la raison pour laquelle le développement du secteur privé pourrait, en soutenant une croissance inclusive, apporter des ressources utiles à la réduction de la pauvreté.

La France a fait entendre sa préoccupation devant les disparités régionales qui persistent, en particulier en Afrique sub-saharienne. Ce constat confirme clairement la nécessité de renforcer la priorité à l'Afrique.

Elle a également insisté sur la question des flux financiers à destination des pays en développement et plus particulièrement sur l'importance croissante des transferts de fonds des migrants. La BIRD a engagé certaines réformes qui doivent lui permettre de consolider sa pertinence dans les pays à revenu intermédiaire, vers lesquels les flux nets sont négatifs depuis plusieurs années. La question des transferts d'épargne des migrants n'a cependant pas reçu la même attention bien que leur importance soit devenue considérable, équivalent au moins au double des flux annuels d'APD. Ces ressources soulèvent d'importants enjeux pour les pays en développement, tant sur le plan de l'équilibre macroéconomique -première source de devises, impact sur le change- que sur le plan du financement du développement.

Enfin, les progrès accomplis vers les objectifs du millénaire ne sauraient être considérés comme acquis. La forte montée des prix alimentaires menace en particulier les résultats de l'ODM n°1 et le combat pour la sécurité alimentaire doit rester une priorité.

*des politiques sectorielles*

#### **La SFI et le soutien au secteur privé**

La SFI a connu une expansion sans précédent, avec un taux de croissance de ses engagements de près de 25 % sur 2005-2008. Les orientations stratégiques pour l'avenir doivent entretenir cette dynamique pour accompagner le développement du secteur privé tout en se préparant à un ralentissement macroéconomique dans le cadre duquel elle devra être en mesure de pleinement jouer son rôle contra-cyclique.

Ainsi, la SFI a dégagé de bons résultats en termes de volume :

- en matière d’engagement dans les « marchés frontières », c’est-à-dire dans les pays pauvres ou à risque élevé, les chiffres sont éloquents puisque les engagements de la SFI représentaient 1,5 milliard de dollars en 2005 et pourraient atteindre 5 milliards de dollars en 2008, passant ainsi d’une part de 29 % des engagements annuels à presque 50%. Dans les seuls pays AID, la SFI est passée sur la même période de 1,1 milliard de dollars (21 % des engagements) à près de 4 milliards de dollars (38 % des engagements) ;
- pour construire des « partenariats durables » avec ses clients, la SFI a placé son effort sur la décentralisation, en vue d’être plus proche des clients, d’avoir davantage de profondeur locale sur les marchés, et de mieux saisir les opportunités de petits projets ;
- la SFI a intégré la lutte contre le changement climatique en promouvant un développement durable sur les plans social et environnemental. Ses engagements ont crû de 477 millions de dollars en 2007 sur les énergies renouvelables et les projets d’efficacité énergétique à 260 millions de dollars pour le seul premier semestre 2008 ;
- s’agissant de la promotion du secteur privé dans les domaines des infrastructures, de la santé et de l’éducation, la SFI affiche également une forte croissance de ses engagements, de 880 millions de dollars en 2005 à 1,5 milliard de dollars en 2007. Sa récente stratégie santé prévoit de mettre sur pied plusieurs fonds de capital risque dans le secteur, notamment en Afrique ;
- enfin, concernant le développement des marchés financiers locaux, la SFI a également augmenté ses engagements dans le secteur financier (41 % des engagements 2007 contre 37 % en 2006) et l’appui aux PME (1 milliard de dollars en 2005 contre 2,5 milliards de dollars en 2007).

Au-delà de la hausse du volume d’activité, la SFI a mis l’accent sur la dimension qualitative de son action, en particulier sur :

- le renforcement de l’impact développement des projets : les services ont mis en place un système de mesure et de suivi des résultats (*development outcome tracking system*) et le taux de projets satisfaisants s’est avéré en ligne avec les objectifs à presque 65 % ;
- l’attention accrue portée à la problématique de l’additionalité ;
- les efforts entrepris pour renforcer les synergies au sein du groupe Banque mondiale avec par exemple la mise en place d’un secrétariat conjoint avec l’AID pour accompagner la croissance de la SFI sur les pays les plus pauvres ;
- les transferts de revenu vers l’AID : 1,75 milliard de dollars envisagés sur 2007-2010 après les 150 millions de dollars de 2006.

Dans ce contexte, les services de la SFI ont de nouveau demandé une forte augmentation budgétaire, qui conduit à constater une hausse d’environ 10 points en termes réels entre 2006 et 2007 puis entre 2007 et 2008.

Afin de préparer l’avenir, la SFI a diagnostiqué les défis à relever pour faire face à de nouvelles conditions de marché et pouvoir jouer un rôle contra-cyclique. La SFI a pris différentes mesures pour améliorer la capacité de réponse à la survenance d’une crise : (i) supervision plus régulière du portefeuille, (ii) renforcement des *stress tests*, (iii) mobilité accrue du personnel pour mobiliser les compétences sur les marchés en crise et (iv) élaboration de plans contra-cycliques au niveau des départements opérationnels.

## **Position de la France :**

La France pousse depuis plusieurs années à ce que la SFI (i) pose explicitement la question de la maîtrise de sa dynamique de croissance et (ii) respecte sa raison d'être : le développement et l'additionnalité. De ce point de vue, elle a pu saluer la nouvelle analyse proposée par les services, mais continue à rester vigilante pour que les conséquences en soient tirées sur les plans opérationnel et budgétaire. Quand bien même la robustesse de la structure financière de la SFI serait confirmée, cette vigilance est requise compte tenu de sa croissance rapide dans un contexte économique incertain, particulièrement dans les grands pays émergents. La France veillera à ce que le scénario de croissance central de 7 à 12 % par an, supérieur au niveau de croissance moyen attendu pour les principaux pays clients de la SFI, soit parfaitement cohérent avec la volonté affichée de consolidation et de préservation de la capacité d'intervention contra-cyclique. Elle reste très vigilante sur la question de l'additionnalité, c'est-à-dire de la subsidiarité des interventions de la SFI par rapport aux investissements privés, afin d'éviter toute forme de subvention indirecte au secteur privé.

La France est également attachée à ce que les scenarii de croissance s'accordent du contexte de modération budgétaire qui prévaut tant à la BIRD qu'au FMI. Cette position a conduit la France à l'abstention en 2007 sur le budget de la SFI pour 2008.

En revanche, la France a tout particulièrement salué (i) l'augmentation de l'activité en Afrique et l'approche de l'objectif de réaliser 50 % des projets dans les pays AID, ainsi que (ii) l'augmentation dynamique des transferts à l'AID qui triplent en base annuelle et (iii) la priorité accordée aux secteurs cruciaux que sont l'agroindustrie, les infrastructures et l'environnement.

La France a demandé l'approfondissement de l'analyse du rôle contra-cyclique de la SFI. La contra-cyclicité ne saurait être réduite à la poursuite de la croissance des engagements dans un contexte de ralentissement de la conjoncture. Il s'agit bien pour la SFI d'avoir les moyens de maintenir son activité sur des marchés dont le dynamisme du secteur privé sera probablement ralenti, ou au moins de jouer un rôle d'amortisseur en réduisant ses volumes moins vite que le reste du marché. Autrement dit, la SFI, en cohérence avec les initiatives françaises et l'action de l'AFD, doit se demander quel est le bon chemin de croissance susceptible de préserver sa capacité bilantielle à assumer son rôle contra-cyclique.

## **Climat des investissements et indicateur *Doing business***

Le programme *Doing Business* développé par la Banque mondiale passe sous revue les réglementations nationales dans le but d'évaluer par pays la qualité du cadre d'exercice de l'activité des entreprises. Cette initiative reste largement controversée sur le plan méthodologique.

Le rapport *Doing Business* publié en 2007 continue d'illustrer la progression de la France désormais 31<sup>ème</sup> au classement agrégé, après avoir été classée 35<sup>ème</sup> en 2006 et 44<sup>ème</sup> en 2005. Cette dynamique est tirée par des réformes qualifiées d'importantes en matière d'accès au crédit et d'enregistrement de la propriété foncière.

Une évaluation du programme *Doing Business* par le groupe d'évaluation indépendant de la Banque (IEG) a été lancée pour remédier aux insuffisances patentées de la méthodologie en vue d'assurer une plus grande cohérence avec les recommandations de politique économique prodiguées par la Banque.

Le rapport d'IEG, rendu public en juin 2008, rejoint un grand nombre de critiques exprimées par la France depuis plusieurs années et fournit une opportunité privilégiée de faire évoluer en profondeur le programme *Doing Business*. Les principales observations portent sur les points suivants :

- La méthodologie présente des défaillances graves qui suscitent de fortes critiques du rapport *Doing Business*, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'institution :
  - sur le plan théorique, le rapport IEG souligne que l'analyse économique réfute les trois présupposés du rapport *Doing Business* selon lesquels (i) « moins de réglementation est préférable quel que soit le pays considéré », (ii) « le droit de propriété et le respect des contrats -*debt enforceability*- sont d'importants déterminants pour l'accès au crédit et à l'investissement » et (iii) « moins de réglementation et d'imposition favorisent la formalisation des entreprises informelles ». Le rapport IEG évoque à cet égard la remise en cause dans nombre de publications universitaires du rapport de causalité entre les indicateurs *Doing Business* et la performance des entreprises, le taux d'investissement ou de chômage et la croissance économique ;
  - d'un point de vue factuel, le rapport IEG met en évidence les défaillances de la méthode de collecte des données. Il souligne que (i) le nombre de répondants est trop faible, (ii) les questionnaires sont trop complexes et peu clairs, (iii) les résultats ne sont pas recoupés avec les équipes-pays de la Banque qui contestent pourtant les données du rapport dans près de la moitié des cas, et que (iv) le rapport ne contient pas de mise en garde des utilisateurs contre les marges et risques d'erreurs. Par ailleurs, les corrections apportées par les rédacteurs aux informations transmises par les répondants ainsi que les corrections rétrospectives des données publiées les années précédentes manquent de transparence ;
  - le rapport d'évaluation recommande donc que des critères de sélection des répondants soient publiés et que le développement de nouveaux indicateurs soit différé jusqu'à ce que la méthodologie en place ait été corrigée et soumise à consultation.
- Le programme *Doing Business* présente des biais et une mesure partielle du climat des affaires :
  - le rapport *Doing Business* évalue le coût de la régulation pour les entreprises sans chercher à en mesurer les bénéfices sociaux ou économiques pour les entreprises elles-mêmes. Il encourage implicitement la dérégulation au détriment de la bonne réglementation. En particulier, le rapport IEG relève que l'indicateur sur les

- conditions de travail, bien que compatible avec la lettre des conventions de l'organisation internationale du travail (OIT), ne l'est pas toujours avec l'esprit. Les pays comme la France et l'Allemagne, dont le droit du travail est plus protecteur que le droit international, se retrouvent ainsi pénalisés ;
- le rapport *Doing Business* n'apporte en tout état de cause qu'une mesure partielle du climat des affaires puisqu'il ignore par exemple le coût d'accès aux ressources financières, la qualité des infrastructures ou encore le niveau de qualification de la main d'œuvre. Le rapport ne peut donc être utilisé que conjointement à d'autres outils d'évaluation ;
  - plus généralement, le rapport IEG met en cause le caractère « offensif » de la communication qui s'attache au rapport *Doing Business* dont le classement agrégé est l'élément central. Il souligne en particulier que l'intitulé de quatre des dix indicateurs -« *Getting credit* », « *Dealing with licenses* », « *Employing workers* », « *Registering property* ») ne reflètent pas leur définition réelle et surtout que leur champ restreint ne permet pas d'appréhender une réalité plus large et plus complexe. L'indicateur sur le respect des contrats, par exemple, ne saisit que le coût et les délais de procédures juridictionnelles alors que la plupart des contentieux contractuels sont résolus en dehors des tribunaux. De même, l'évaluation met en cause l'indicateur sur l'imposition des entreprises, qui devrait se limiter à l'évaluation des coûts et des délais de procédure et ne pas prendre en compte les taux d'imposition qui procèdent de la politique fiscale ;
  - enfin, le rapport IEG confirme que plus du tiers des indicateurs du rapport *Doing Business* pénalisent les pays de droit civil. Il considère cependant que la distinction entre pays de droit civil et pays de *common law* est inopérante pour la plupart des indicateurs.
- La pertinence du classement agrégé est contestable. IEG rapporte à cet égard trois critiques : (i) à degré de réglementation identique, *Doing Business* ne distingue pas les pays où cette réglementation est efficace de ceux où elle ne l'est pas ; (ii) les faiblesses méthodologiques ne permettent pas d'assurer la fiabilité des données qui fondent le classement agrégé ; (iii) un changement mineur de réglementation peut modifier le classement d'un pays de façon disproportionnée.
  - Le rapport *Doing Business* n'a pas fait la preuve de son intérêt opérationnel :
    - les évaluateurs reconnaissent que le programme *Doing Business* a eu le mérite d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes réglementaires, mais ils relativisent son intérêt pour informer ou orienter les réformes qu'il ne permet pas de hiérarchiser, de séquencer ni de concevoir ;
    - le rapport IEG dénonce l'utilisation de l'indicateur *Employing workers* pour l'évaluation du niveau de protection sociale et des conditions de travail à travers le *country policy and institutional assessment* (CPIA).

La direction de la Banque s'est engagée à publier en exergue du prochain rapport *Doing Business* ainsi que sur son site internet un avertissement évoquant (i) les limites méthodologiques, (ii) les changements méthodologiques au fil des éditions du rapport, (iii) la signification des classements, (iv) l'importance de la réglementation qui ne peut pas être simplement considérée comme un fardeau et (v) les conditions du bon usage du rapport.

### **Intégrations de données françaises au sein de l'indicateur de gouvernance de l'Institut Banque Mondiale**

Chaque année depuis 1996, l'institut Banque Mondiale produit une batterie d'indicateurs de gouvernance (*World Governance Indicators*), élaborés en agrégeant des indicateurs provenant de 33

sources externes (comme *Transparency International*, *Economist Intelligence Unit*, *Freedom House*, *Heritage Foundation Index* etc...).

Lors de la parution des derniers indicateurs 2006-2007, l'institut Banque Mondiale a intégré, au terme d'un dialogue étroit entre les services de la Banque et la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), des indicateurs de la base de données « Profils Institutionnels », une base conçue et produite par la DGTPE et l'AFD. Cette base offre une quantification des caractéristiques institutionnelles détaillées d'un vaste ensemble de pays. Elle est élaborée à partir d'une enquête documentée tous les trois ans par les Missions Economiques et les agences de l'AFD dans les pays où ces dernières sont présentes.

Les informations fournies par la base « Profils Institutionnels » concourent désormais pour plus de 7% à l'information totale servant à élaborer les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale.

## **Position de la France :**

La France reste favorable à l'engagement de la Banque mondiale en faveur du secteur privé et considère que le programme *Doing Business* doit s'inscrire dans cette logique propice à l'amélioration du climat des affaires. La méthode d'évaluation doit cependant encore progresser en intégrant certaines spécificités juridiques n'entrant pas nécessairement dans le champ de la *common law*, comme en matière de dispositions sur la protection des actionnaires minoritaires. Les critères relatifs aux conditions d'emploi de la main d'œuvre et au respect des conventions internationales du travail devraient être mieux pris en compte. Enfin, certains indicateurs qualitatifs, relatifs notamment aux infrastructures et aux règles de gouvernance, devraient compléter la gamme des indicateurs existant.

L'équipe IEG de la Banque mondiale a présenté une évaluation de qualité qui couvre un large spectre d'enjeux, des fondements théoriques du programme *Doing Business* à la fiabilité de la méthodologie en passant par les applications opérationnelles. La Banque devra y réagir et apporter une révision en profondeur du programme. La France sera donc vigilante sur la bonne mise en œuvre des recommandations tracées par le groupe d'évaluation indépendant.

La suppression du classement agrégé pourrait être envisagée. Indépendamment des défaillances méthodologiques dans la collecte des données qui fondent ce classement, la réglementation et le climat des affaires requièrent une approche qualitative. Ce classement agrégé, qui est essentiellement un outil de communication, ne remplit pas sa fonction dès lors qu'il brouille la perception du message de la Banque sur la question du climat des affaires et des réformes réglementaires.

Parmi les indicateurs, « *Employing workers* » et « *Paying taxes* » appellent en particulier une révision, le premier devant être mis en conformité avec les standards internationaux du droit du travail et le second devant revoir les conditions d'inclusion des taux d'imposition.

## **L'efficacité de l'aide et le recours au « système pays »**

Dans la perspective de la revue à mi-parcours en 2008 à Accra de la déclaration de Paris, la Banque mondiale a constaté un tassement de l'aide publique au développement (APD) et la nécessité concomitante d'intégrer les nouveaux instruments et intervenants. Elle a déployé un nouveau programme pilote *Use of country systems* ou « système pays » comme vecteur d'efficacité accrue.

## **L'efficacité de l'aide passe par la capacité à intégrer ses nouveaux acteurs**

L'état des lieux sur l'effort d'APD fait ainsi apparaître la confirmation du tassement observé en 2006, sous l'effet du ralentissement des annulations de dette. L'aide à l'Afrique a toutefois augmenté et représente un tiers de l'aide mondiale contre un quart en 2000. Parallèlement, les sources d'aide « non traditionnelles », par les bailleurs non membres du comité d'aide au développement, augmentent avec environ 8 milliards de dollars par an. L'aide privée se développe aussi rapidement et sous de multiples formes. Dans ce contexte, les financements privés prennent le pas en part relative dans le PIB des pays en développement par rapport aux flux d'APD. Celle-ci voit cependant croître son importance relative dans les Etats fragiles.

La Banque a dressé deux constats principaux en 2007 sur la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Paris :

- s'agissant de l'efficacité de l'aide, la Banque retient les profondes évolutions de l'architecture internationale de l'aide et la nécessité d'intégrer les nouveaux acteurs dans le processus d'harmonisation et de coordination. Il convient d'accorder une attention particulière au secteur de la santé où les fonds verticaux sont les plus actifs. Parallèlement, le *global monitoring report* a mis en valeur les financements innovants, comme la taxe sur les billets d'avion et UNITAID dans l'accès aux traitements contre la tuberculose, la malaria et le VIH/SIDA, ou encore l'IFFIm (*international finance facility for immunization*, facilité de financement internationale pour la vaccination) pour financer les campagnes de vaccination à partir de fonds levés sur les marchés financiers ;
- quant à la mise en œuvre des initiatives PPTE et IADM, la Banque signale leur impact considérable malgré un contexte de ralentissement global en valeur absolue. Pour les 32 PPTE ayant passé le point de décision, le stock de dette a été divisé par onze. La Banque appelle l'attention des parties prenantes sur deux grands défis : d'une part la participation de tous les créanciers, y compris privés, à l'effort de réduction de dette, et d'autre part la préservation de la viabilité de la dette.

### **La montée en puissance des régimes fiduciaires nationaux construit un « système pays » vecteur d'efficacité dans l'organisation de l'aide**

Le conseil de la Banque a approuvé en 2007 le lancement d'un programme pilote « système pays » pour améliorer l'efficacité de l'aide en réduisant les coûts de transaction inhérents aux opérations mises en œuvre. Ce programme, qui couvre le domaine de la gestion des finances publiques, doit permettre d'accroître le recours aux régimes fiduciaires des pays bénéficiaires de l'aide.

La Banque a présenté en 2008 le bilan de la première phase d'expérimentation des règles de protection sociale et environnementale des pays bénéficiaires de l'aide. Les résultats positifs de cette expérimentation ont conduit le conseil, à l'exception d'un grand actionnaire qui demeure isolé, à approuver son extension, en évaluant les règles de sauvegarde à l'échelle nationale et non plus seulement des projets.

Ainsi, la Banque a proposé d'élargir le champ d'expérimentation de l'évaluation des règles de sauvegarde sociale et environnementale à huit pays. Elle envisage également une démarche spécifique pour les PRI dont les règles de sauvegarde s'avèrent d'ores et déjà aux normes internationales, sans passage par une phase d'expérimentation mais sans préjudice du rôle des organisations régionales.

Le lancement du volet « système pays » consacré à l'utilisation des régimes de passation de marchés publics par les emprunteurs de la Banque a été approuvé par le conseil en avril 2008. Il est également conçu comme un vecteur de renforcement des capacités des pays bénéficiaires de l'aide. La Banque doit passer d'un système de contrôle *a priori* à un système de contrôle *a posteriori*, en se réservant la possibilité d'annuler certains marchés et de réintroduire les règles de l'institution le cas échéant. Les règles de la Banque mondiale en matière de lutte contre la corruption continuent à s'appliquer en toute hypothèse.

Le programme pilote est soumis aux règles (i) de sauvegarde sociale et environnementale et (ii) relatives aux droits fondamentaux du travail sur l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants. Il exclut les projets complexes et les marchés de consultants internationaux.

La méthodologie d'évaluation et de validation des pays candidats à l'expérimentation a fait l'objet d'une vigilance particulière. La séquence de sélection des projets éligibles a été très détaillée et les critères de sélection des pays pilotes ont vocation à rester restrictifs. L'équivalence des régimes

nationaux d'appels d'offres est notamment appréciée à partir d'une table de concordances obligatoires avec les règles de la Banque. Des indicateurs de performance et d'évaluation des risques fiduciaires encadreront le suivi des projets retenus.

L'expérimentation doit être progressive et avoir lieu sous la supervision d'un groupe d'experts indépendants élargi à des représentants du secteur privé. Chaque programme pilote doit donner lieu à un audit des conditions d'obtention par un organisme indépendant et à un bilan d'exécution annuel. Les accords de prêt doivent réservier à la Banque un droit de sanction et de suspension en cas de dégradation de la réglementation ou des capacités d'exécution nationales. Les projets doivent être soumis à consultation publique et leur sélection rendue publique. Le programme sera soumis à une évaluation globale après deux ans.

### **Position de la France :**

La France est une partie prenante motrice des initiatives en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide dont le suivi de la déclaration de Paris constitue l'armature. Elle continue à promouvoir une méthodologie pointue, en insistant sur (i) les indicateurs de l'appropriation par les pays bénéficiaires aux niveaux technique et budgétaire, (ii) l'approfondissement de la culture de gestion par les résultats et (iii) la coordination des standards d'encadrement des différents volets « système pays ».

La France a soutenu les initiatives du programme « système pays » qui constitue un axe de développement de la compétitivité de la Banque mondiale faisant toute sa place à l'accroissement des exigences sociales et environnementales.

Sur l'extension du champ d'application de l'expérimentation aux projets à fort impact social ou environnemental, la France a demandé que les règles de sauvegarde de la Banque continuent à s'appliquer aux grands projets d'infrastructure comme les barrages ou les autoroutes. S'il est apparu prématûr d'inviter la Banque à une généralisation du recours aux règles de sauvegarde nationale dans toutes les opérations de la Banque, il a été rappelé que l'utilisation généralisée de ces règles et procédures demeurerait l'objectif du programme pilote conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Le programme dédié à la passation des marchés publics connaît un équilibre satisfaisant qui ouvre la voie à des bénéfices réels en matière de développement tout en préservant les intérêts fiduciaires de la Banque mondiale.

La France fait partie des actionnaires de la Banque qui ont proposé des garanties supplémentaires au succès des expérimentations, en préconisant la sanction des manquements aux engagements souscrits dans le cadre des accords de prêt, et l'allocation de ressources budgétaires aux exercices de supervision ainsi qu'aux programmes d'assistance technique.

Dans ce contexte, la France plaide pour que les règles de passation des marchés fassent plus de place aux critères de qualité des prestations proposées, pour sortir d'une logique étroite de moins-disant.

### **Les négociations de reconstitution de l'AID 15 ont abouti à un résultat historique et conforme aux priorités françaises**

**La reconstitution de l'AID 15 s'est achevée sur un résultat satisfaisant qui marque une progression globale des ressources de 30 %.**

Les négociations de reconstitution de l'AID 15 se sont achevées en décembre 2007 et ont permis de doter l'AID d'un niveau de ressources sans précédent : 27,3 milliards de DTS sur la période 2008-2010, soit 41,6 milliards de dollars au taux de change retenu pour la négociation. C'est une augmentation de 25 % en DTS et 30 % en USD par rapport à l'AID 14, portée essentiellement par les bailleurs dont les contributions ont augmenté de 36 % en DTS et de 41 % en USD.

Sur le plan opérationnel, le premier motif de satisfaction concerne la part de l'Afrique, qui devrait passer de 49 % sous l'AID 14 à au moins 52 % sous l'AID 15 - et 60 % en équivalent don, compte tenu des annulations de dette. En outre, l'AID renforcera son appui aux Etats fragiles et pays post-conflit ainsi qu'à l'intégration régionale, notamment en Afrique. Ces orientations correspondent aux priorités affichées par la France au cours des négociations et témoignent d'une grande cohérence entre nos objectifs bilatéraux et multilatéraux.

### **La France a maintenu son statut à l'AID dans un contexte de renouveau des équilibres.**

Le G7/G8 conserve une part prépondérante avec 69 % des contributions des bailleurs et il a largement tenu sa promesse de Gleneagles consistant à maintenir la valeur réelle des contributions. Au sein de cette tendance apparaît la montée en puissance des bailleurs européens qui représentent désormais à eux seuls 58 % des contributions à l'AID. Ce mouvement, déjà perceptible lors du précédent cycle de reconstitution, est le corolaire des difficultés économiques du Japon et d'un choix assumé des Etats-Unis, sans doute accentué par l'évolution défavorable du dollar.

Par ailleurs, il convient de souligner le nouveau statut dans les enceintes multilatérales et le rôle que commencent à jouer certains bailleurs émergents tels que le Brésil, l'Afrique du Sud et la Chine, cette dernière ayant contribué pour la première fois à l'AID, même si le montant est avant tout symbolique (30 millions de dollars). Cette tendance est évidemment positive et doit être encouragée, en veillant à ce qu'elle nourrisse simultanément une évolution coopérative de ces pays en tant que bailleurs bilatéraux.

Dans ce contexte, la France a maintenu son rang en conservant la 5<sup>ème</sup> place dans la hiérarchie des bailleurs de l'AID et en maintenant une participation de 6,5 % à hauteur de sa part historique, soit 1,25 milliard d'euros (1,29 milliard de DTS). Le tableau suivant présente les grandes masses et la hiérarchie des bailleurs de l'AID :

<i>en millions de DTS</i>	AID 14	AID 15	<i>parts (%)</i>	
Etats-Unis	1 947,19	2 430,3	13,78%	12,19%
Japon	1 729,5	1 994,3	12,24%	10%
Allemagne	1 163,2	1 405,9	8,23%	7,05%
Royaume Uni	1 826,3	2 802,3	13,18%	14,05%
France	1 005	1 296,38	7,11%	6,5%
UE	7 771	11 566	55%	58%
G7	8 742,13	13 760	61,8%	69%

### **Des bailleurs privés ont manifesté la volonté de participer à la reconstitution de l'AID**

La Banque mondiale a accueilli la proposition de deux banques commerciales d'apporter des contributions financières. De montant limité (300 000 dollars au total), ces propositions n'en constituent pas moins un précédent intéressant offrant l'opportunité de réfléchir à un cadre formalisé dans la perspective d'autres dons de bailleurs privés.

Afin d'encourager un nouveau cadre de contribution dans des conditions adéquates, la Banque a pris en compte trois risques : (i) le risque de conflit d'intérêt, (ii) le risque de réputation de

l'association si le comportement de certains donateurs n'était pas cohérent avec les attentes de l'AID et (iii) le risque de recherche d'avantages indus ou de traitement préférentiel.

Le cadre de réception des contributions privées adopté par le conseil de la Banque s'assure de l'absence de (i) fléchage des contributions et de toute dérogation aux règles d'allocation de l'AID ainsi que de (ii) toute implication des bailleurs privés dans la gouvernance de l'AID. La définition des critères de sélection doit répondre aux trois familles de risques identifiées. Ce cadre provisoire, qui prévoit que les projets de contribution supérieurs à 10 millions de dollars sont soumis au conseil, a été adopté dans l'attente d'une stratégie globale pour le groupe de la Banque.

#### **Position de la France :**

La France se félicite des résultats de la négociation qui marquent une progression globale des ressources de l'AID de 30 % en dollars courants. Il s'agit d'un succès collectif pour les bailleurs et d'un témoignage fort de confiance dans l'institution.

La France retient en particulier l'engagement accru de la Banque d'une part dans les pays post-conflit et les Etats fragiles et d'autre part en Afrique, dans un mouvement cohérent avec la progression de 52 % des ressources du fonds africain de développement (FAD). Elle souscrit pleinement aux priorités affichées par l'AID notamment en matière d'intégration régionale.

Le succès de la reconstitution de l'AID exige dans le même temps de poursuivre l'ajustement de son positionnement dans la nouvelle architecture internationale de l'aide. La Banque mondiale doit, selon la France, poursuivre son mouvement vers plus de sélectivité des projets, accroître sa présence sur le terrain et approfondir ses démarches dans la coordination des bailleurs, l'harmonisation et la division du travail selon le principe des avantages comparatifs.

Les enseignements en vue de la prochaine reconstitution amènent à considérer en outre la nécessité d'une réflexion sur le système d'allocation qui, selon la France, ne tient pas suffisamment compte des besoins des pays. Cette réflexion devra intervenir lors de la revue à mi-parcours.

La participation des bailleurs émergents constitue une étape positive de l'élargissement de la gouvernance mondiale que la France appelle de ses vœux, marquant la reconnaissance par les grands pays émergents que leur rôle croissant sur la scène internationale comporte des responsabilités accrues pour contribuer aux biens publics mondiaux. Par ailleurs, la perspective de contributions privées à l'AID constitue une opportunité dans la mesure où les règles de l'AID sont respectées, ainsi que la nature et la stratégie de l'institution.

## Au FMI, la direction générale a soumis à la validation de l'actionnariat de nouvelles orientations

Les nouvelles réalités économiques mondiales, aussi bien que les orientations politiques de certains pays, ont poussé le FMI à définir, en accord avec son actionnariat, de nouvelles orientations pour renforcer sa légitimité.

En effet, depuis quelques années, certains pays ont amorcé un désengagement vis-à-vis du FMI et ont encouragé la création d'institutions ou mécanismes concurrents. Depuis le début des années 2000, une conjoncture économique favorable pour les pays émergents a permis à certains d'entre eux à procéder au remboursement anticipé de leurs dettes envers le Fonds. Si ce choix a entraîné dans certains cas un assainissement des finances publiques, certains pays ont agi ainsi pour des motifs avant tout politiques. En contrepartie de ces désengagements du Fonds, ce mouvement s'est accompagné d'une accumulation des réserves de change et d'un renforcement des solidarités financières régionales, notamment en Amérique latine avec la création de la Banque du Sud et en Asie avec l'approfondissement de l'initiative de Chiang Mai (*cf. encadré infra*).

Autant pour s'adapter aux nouvelles réalités du paysage économique mondial que pour renforcer sa crédibilité et sa légitimité, le FMI a ainsi été conduit à redéfinir ses objectifs et ses interventions, ce qu'il a fait dans le cadre de sa Revue Stratégique de 2006. Les récentes perturbations économiques l'invitent à encore affiner ses orientations en précisant sa feuille de route stratégique et opérationnelle pour les prochaines années.

Dans ce cadre, la Direction Générale a soumis à la validation de l'actionnariat de nouvelles orientations en 2008. Les deux principales sont (i) la reconsideration du rôle du FMI dans les pays émergents, notamment à travers l'approfondissement et l'affinement de la facilité de prêt RAL et (ii) l'engagement d'une réflexion poussée sur les modalités d'une régulation des fonds souverains, nouveaux personnages à l'importance grandissante dans le paysage économique mondial.

### *Rapid Access Line (RAL) : un outil encore en discussion pour approfondir la prévention des crises*

Un axe essentiel de la Revue Stratégique était de renforcer le rôle du FMI dans les pays émergents, ce qui passait notamment par la révision des instruments d'intervention à la disposition des pays susceptibles de subir une crise financière.

Dès 2006, de nombreux pays membres partageaient le constat qu'il manquait au FMI un outil de prêt offrant plus de rapidité et d'automaticité. En effet, jusqu'à présent, la panoplie des instruments à la disposition du Fonds reste incomplète pour faire face aux risques liés à la volatilité des mouvements de capitaux vers les pays émergents :

- les accords de précaution, qui prennent le plus souvent la forme d'accords de confirmation (*stand-by*), s'inscrivent dans le cadre des limites normales d'accès aux ressources du FMI (100% de la quote-part sur un an et 300% au maximum) ; s'ils peuvent constituer un premier rempart en cas de crises, ils ne sont pas toujours adaptés au cas de pays émergents bénéficiant d'un accès important aux marchés de capitaux. Par exemple, lors de la crise asiatique, alors que les sorties de capitaux de Thaïlande ont atteint 27 Milliards USD entre mi-1997 et mi-1998, le niveau de la quote-part thaïlandaise limitait l'accès de ce pays aux ressources du FMI à seulement 3,2 Milliards USD ;

- les critères prévus dans le cadre de la politique d'accès exceptionnel aux ressources du FMI (c'est-à-dire au-delà de 300% de la quote-part) imposent l'existence d'un besoin « avéré » de la balance des paiements, ce qui ne permet donc au Fonds d'intervenir qu'a posteriori ;
- la Facilité de réserve supplémentaire (SRF, dans son acronyme anglo-saxon), qui ouvre l'accès aux ressources du FMI au-delà de 300% de la quote-part, doit respecter les critères de l'accès exceptionnel et ne peut donc pas être utilisée à des fins de précaution ;
- la ligne de crédit préventive (CCL, dans son acronyme anglo-saxon) qui était le seul instrument spécifique de prévention des crises, a été supprimée en novembre 2003.

Dès 2006, la Direction Générale proposait donc de créer un nouvel instrument de financement spécialement conçu pour répondre aux difficultés de court terme que peuvent rencontrer certains pays émergents.

Telle qu'imaginée par les services, la *Rapid Access Line (RAL)* serait un programme d'un an renouvelable, conclu sur une base volontaire. L'éligibilité des pays serait déterminée *ex ante* à partir de critères objectifs, ce qui autoriserait un financement quasi automatique avec un niveau élevé d'accès (300% de la quote-part, déboursable en une fois), destiné à aider les pays faisant face à une crise de leur compte de capital.

Contrairement aux autres instruments de prêt déjà existant, le déboursement de cette facilité n'exigerait pas de revue d'activation destinée à déterminer si le pays remplit des conditionnalités prédéterminées. Le montant et l'automaticité du tirage enverraient alors un signal crédible, diminuant les risques d'occurrence des crises pour lesquelles l'outil a été conçu. Au vu des caractéristiques de la RAL telles que présentées par les services du FMI, il semble que cette nouvelle facilité éviterait les écueils auxquels s'était heurté le précédent instrument de prévention des crises du Fonds, abandonné en 2003 (*la Contingent Credit Line, CCL*) :

- Les critères d'éligibilité sont plus larges que ceux de la CCL, puisque les pays connaissant des vulnérabilités financières persistantes sont concernés.
- Les 300% de quotes-parts sont disponibles en une seule fois, et ne sont pas soumis à une revue pouvant faire perdre au pays son éligibilité.
- Le tirage n'a plus à être précédé de revues d'activation qui imposent des conditionnalités.

Certains aspects de la RAL sont pourtant contestés, ce qui retarde désormais la conclusion d'un accord. Or il semble difficile de trancher une fois pour toutes ces questions en y apportant des réponses univoques :

- S'agissant du risque d'aléa moral, la RAL se rapproche d'un accord de précaution, car elle implique une assurance de disponibilité des ressources du FMI. Des rapports des services du FMI en 2007 ont montré que les résultats macroéconomiques des pays couverts par un accord de précaution sont comparables à ceux des pays couverts par un « programme classique », que ce soit en termes de croissance, d'inflation et d'endettement. Cela semble donc contredire l'argument selon lequel le FMI dispose de moins de leviers pour peser sur les politiques économiques des pays couverts par des accords de précaution, et affaiblit la critique d'aléa moral.

- Pour ce qui est d'une éventuelle fragilisation de la situation financière du FMI, sa position de liquidité, mesurée par sa capacité d'engagement sur 12 mois, est à un niveau très élevé. (127 milliards de dollars à la fin février 2008 contre 16,1 milliards de dollars d'encours). A moyen terme au moins, le Fonds dispose donc de marges de manœuvre qui pourraient couvrir un renforcement de ses outils assurantiels. En outre, les accords conclus à des fins de précaution ont historiquement très rarement donné lieu à tirage : seuls 6 des 51 accords de précaution ont donné lieu à tirage (Argentine 2000, Brésil 2001, Philippines 1998, Uruguay 1997 et 2002, Pérou 1996), ce qui contredit l'argument selon lequel l'utilisation d'accords de précaution accroît significativement le risque financier pour le FMI.
- La question de l'effet de signal négatif constitue le point le plus difficile. Dans son format actuel, le RAL implique la publicité de la demande de soutien au FMI. Un refus du FMI pourrait alors avoir des effets désastreux, tandis que des incertitudes planent encore quant à l'interprétation de la demande en elle-même. Elle pourrait être enregistrée autant comme un aveu de faiblesse que comme un signal positif au marché.

Seule l'expérience permettra de déterminer si les inquiétudes de certains pays membres sont justifiées. Des études statistiques sont toutefois rassurantes, en montrant l'impact positif et l'utilité d'instruments de précaution ou d'assurance du FMI avec comme outils de prévention des crises dans les pays. L'analyse de 32 cas de tension du compte de capital entre 1994 et 2004 montre que l'existence d'un programme avec le FMI réduit la probabilité de risque du compte de capital, ce qui s'explique moins par les versements effectifs que par la disponibilité des ressources et leur montant par rapport à celui de la dette extérieure.

D'autre part, la mise en place d'instruments de prêt plus efficaces, renforçant la légitimité du Fonds, pourrait inciter certains pays émergents, notamment asiatiques, à revoir leur politique d'auto-assurance. Or cela aurait des répercussions macroéconomiques souhaitables, d'après les services du Fonds. En effet, le niveau des réserves dans les pays asiatiques est désormais sous-optimal, puisque supérieur aux besoins d'assurance de ces pays contre la survenance des crises.

Dans ces conditions, le Conseil d'administration a examiné une première fois la proposition de ce nouvel outil en mars 2007. Il y a confirmé et précisé les grandes lignes de la RAL, telles que dégagées en 2006 par les services. Depuis, la RAL est encore en discussion, car les pays membres ont des vues divergentes à propos des modalités de cette facilité. Notamment, les pays émergents militent pour que le taux de charge (c'est-à-dire le coût de la ressource pour les emprunteurs) et les critères de qualification soient les plus allégés possibles. Parallèlement, si les pays émergents ont accueilli favorablement le projet, aucun ne s'est pour le moment déclaré prêt à être le premier volontaire à mettre en œuvre la RAL dans sa propre économie, à cause des risques incertains de signal que ce nouveau produit renverrait au marché. La poursuite des discussions se heurte à ces difficultés, renforcées par un contexte de sous-utilisation des facilités déjà existantes.

## **Position de la France :**

Depuis plusieurs années, la France insiste sur la nécessité de renforcer les instruments dont dispose le FMI en matière de prévention des crises dans les pays émergents. L'actuelle situation de l'architecture financière internationale, caractérisée par une perte de confiance en la capacité du FMI à intervenir en cas de crises, par le développement de stratégies d'auto-assurance et par le renforcement des solidarités régionales, invite d'autant plus à étoffer la gamme des produits proposés par le Fonds. Même si elle reconnaît le rôle utile et complémentaire que peuvent remplir les nouvelles institutions financières régionales, la France tient aussi à réaffirmer le caractère indispensable du FMI pour la stabilité financière internationale, et encourage par principe les réformes allant dans le sens d'un renforcement de la légitimité et la crédibilité de l'institution.

Les instruments actuellement à la disposition du FMI (accord de précaution, *Supplemental Reserve Facility* -SRF-, cadre de l'accès exceptionnel) sont insuffisants face aux risques liés à la volatilité accrue des mouvements de capitaux. Aussi la France soutient-elle, avec le Royaume-Uni, la proposition à l'étude, qui renforcerait la protection des pays émergents, et permettrait d'apporter des réponses plus adaptées aux problématiques actuelles. La France reconnaît néanmoins que plusieurs points doivent encore être approfondis avant une mise en place effective : la liste des critères d'éligibilité, le niveau des financements accordés et la gestion de la sortie d'un pays du mécanisme. La France est consciente des inquiétudes que suscitent les prêts assurantiels chez leurs bénéficiaires potentiels, et y porte la plus grande attention.

## *Attitude du FMI face aux fonds souverains*

Les fonds souverains (Sovereign Wealth Funds, SWF) regroupent un vaste ensemble de fonds gérés par des gouvernements. Ils sont généralement définis comme des instruments d'investissement publics gérant un portefeuille diversifié d'actifs financiers nationaux et internationaux. Ils ont été mis en place par les Etats disposant d'une rente liée à l'exportation d'une matière première (comme le pétrole) ou d'importantes réserves de change (comme la Chine) afin de stabiliser les revenus budgétaires, d'assurer une épargne intergénérationnelle, d'investir dans le développement économique et social du pays et de stériliser les flux de capitaux entrants.

Si les fonds souverains ne sont pas nouveaux, l'ampleur des montants qu'ils représentent, en revanche, est inédite, du fait essentiellement de la hausse des cours du pétrole et de l'excédent courant chinois. Bien que leur valeur précise soit inconnue – les gouvernements ne communiquant pas ou très peu sur ces fonds – les services du FMI l'ont récemment estimée entre 2200 et 3000 milliards de dollars. Ces actifs sous gestion vont selon toute probabilité croître de manière importante au cours des prochaines années, les projections du FMI les estimant entre 6 et 10 000 milliards de dollars à l'horizon 2013.

En général moins liquides que les réserves officielles de change, et bénéficiant ainsi d'un horizon d'investissement à plus long terme que d'autres acteurs des marchés, les fonds souverains peuvent avoir un effet stabilisateur pour l'économie des Etats qui en détiennent, et un rôle bénéfique dans le financement de l'économie mondiale. Les fonds souverains ont ainsi récemment procédé à plusieurs investissements dans les établissements bancaires anglo-saxons dont le bilan est affecté par la crise des *subprimes*.

Néanmoins, la montée en puissance des fonds souverains, leur rôle accru dans le système monétaire et financier international et l'opacité qui caractérise leur activité ont soulevé un certain nombre de questions, tant sur les conséquences macro financières de leur développement que sur la nature exacte des objectifs qu'ils poursuivent. C'est la raison pour laquelle le G7 a demandé en octobre 2007 au FMI et à la Banque mondiale de travailler sur les aspects de transparence et de stabilité financière et a invité l'OCDE à se concentrer sur les questions relatives aux régimes d'investissement et à la sécurité nationale.

Le comité directeur du FMI a ainsi appelé l'institution en octobre dernier, à engager le dialogue avec les pays pour définir, sur une base volontaire, un ensemble de pratiques optimales dans le domaine de la gestion des fonds souverains. Le FMI a ainsi organisé dès novembre 2007 une table ronde des gestionnaires de réserve et d'actifs souverains qui incluait un débat préliminaire avec les principaux fonds souverains.

Le 21 mars 2008, le Conseil d'administration du FMI a par ailleurs adopté un programme de travail sur les fonds souverains. Celui-ci propose de définir, dans le cadre d'une approche inclusive associant les fonds souverains, des bonnes pratiques qui s'appliqueraient à ces investisseurs publics selon une démarche volontaire de leur part. Conformément au mandat donné par le G7, ces principes seraient axés sur trois aspects : transparence, arrangement institutionnel et gouvernance. Un groupe de travail international associant 26 pays disposant de fonds souverains a ainsi été mis en place le 30 avril dernier afin d'identifier ces bonnes pratiques. Ce groupe est co-présidé par un représentant du fonds souverain d'Abou Dhabi ADIA et par un représentant du FMI. Les pays récipiendaires sont invités à des échanges de vues avec les membres du groupe de travail international. Malgré une première session peu conclusive, les travaux semblent aujourd'hui se poursuivre avec moins de suspicion de la part des fonds. Un texte définitif devrait pouvoir être présenté pour adoption à l'Assemblée Annuelle en octobre.

Le groupe de travail international s'est en effet accordé lors de sa troisième réunion à Santiago (1<sup>er</sup> et 2 septembre 2008) sur un projet de principes et pratiques généralement acceptés par les fonds souverains (*Generally accepted principles and practices –GAPP*). Ce recueil énumère 24 principes et pratiques relatifs au cadre institutionnel des fonds souverains, leur gouvernance (séparation claire des responsabilités, mise en place d'une gestion de risques...) et la transparence de leurs investissement (publication des informations de nature à démontrer l'orientation économique et financière de leurs investissements, établissement d'un rapport annuels sur les opérations d'investissement des fonds souverains et leur performances, publication des éléments clés de la stratégie d'investissement des fonds...).

Un texte définitif devrait pouvoir être présenté pour adoption à l'Assemblée Annuelle en octobre.

## **Position de la France :**

La France reconnaît le caractère positif du rôle joué par les fonds souverains dans l'économie mondiale. Elle souligne l'effet stabilisateur des fonds souverains pour l'économie des Etats qui en détiennent et leur rôle bénéfique de financement de l'économie mondiale.

Le développement des fonds souverains suscite cependant des interrogations légitimes compte tenu de l'ampleur des sommes gérées par ces fonds, de l'opacité qui caractérise leur activité et la nature publique des capitaux dont ils assurent la gestion. Le développement de ces fonds pose également la question de la réciprocité, l'accès au marché des Etats qui détiennent ces fonds étant souvent plus restreint que celui des Etats qui en détiennent.

Ces questions ne doivent cependant pas conduire à un protectionnisme accru. C'est pourquoi la France a pris une part active dans les discussions internationales sur la question, et souhaite que toutes les parties prenantes (Etats détenteurs de fonds et Etats récipiendaires des investissements réalisés par ces fonds) y soient associées. La France soutient particulièrement les travaux en cours au FMI portant sur l'adoption de bonnes pratiques par les fonds souverains auxquels elle est associée en tant que pays récipiendaire. Ces travaux s'inscrivent en complémentarité de ceux menés à l'OCDE sur la liberté d'investissement et la sécurité nationale.

La France est largement ouverte aux investissements étrangers, et reconnaît le rôle positif qu'ils jouent pour sa propre croissance. Elle se félicite que grâce à cette ouverture résultant de son intégration européenne, de ses engagements à l'OMC et de ses accords de libre-échange, les Investissements Directs Etrangers (IDE) en France soient historiquement très élevés, autour de 65 milliards d'euros par an depuis 2005.

Comme tous les membres du G7, la France entend cependant accorder une attention particulière aux opérations réalisées dans des secteurs liés à la sécurité nationale. Elle a mis en place un dispositif rigoureux, et transparent pour les investisseurs, d'autorisation préalable dans ces secteurs. Aussi, en application du décret du 30 décembre 2005, les investissements étrangers dans des entreprises françaises intervenant dans l'un des onze secteurs liés à la Défense nationale et à la Sécurité publique sont soumis, quelle que soit la nature de l'investisseur, à autorisation du Ministre en charge de l'Economie.

Face aux enjeux soulevés par les fonds souverains, la France promeut une réponse fondée sur un dialogue impliquant toutes les parties prenantes au débat. Lors de son discours devant la communauté des affaires à Riyad le 14 janvier dernier, le Président de la République a estimé que la France était « ouverte aux fonds souverains » si leurs intentions étaient « sans ambiguïté » et leur gouvernance « transparente ».

Dans ce cadre, la réflexion menée au niveau national pourra permettre d'étayer les démarches internationales. En mai dernier, M. Demarolle a remis au Ministre un rapport public, préconisant l'établissant d'un dialogue confiant avec les fonds souverains, fondé sur les principes de non-discrimination à l'égard des investisseurs étrangers, qu'ils soient publics ou privés, et de réciprocité. Ce rapport préconise ainsi de renforcer l'attractivité de la France à l'égard des fonds souverains dont les investissements de long terme sont particulièrement adaptés aux besoins de l'économie française.



## Encadré : Les Institutions financières internationales et les droits de l'Homme

Le développement a longtemps été compris au sens strictement économique. Un haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Louise Arbour, a cependant déclaré que "*la pauvreté reste l'un des plus graves obstacles à la réalisation des droits de l'homme dans le monde. (...) Si l'on envisage la lutte contre la pauvreté comme une obligation liée aux droits de l'homme, la planète aura plus de chances d'abolir ce fléau au cours des prochaines décennies*".

La question des rapports entre droits humains et développement fait depuis longtemps l'objet d'une abondante littérature et de nombreuses résolutions. Le lien entre ces deux notions est étroit et, dans la mesure où ils interviennent sur le terrain du développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international sont concernés, mais d'une manière qui leur est propre.

Le « bloc » des droits humains est vaste. En plus des trois grands textes fondamentaux – Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, pacte international sur les droits civils et politiques (1966) et pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966) -, il se compose de nombreuses conventions internationales conclues sous l'égide de plusieurs organisations internationales, parmi lesquelles l'OIT, l'UNESCO, l'UNICEF, etc. Les deux pactes et les conventions internationaux obligent juridiquement les Etats, ce sont eux qui se sont engagés sur les objectifs de ces textes. Au demeurant, ceci est cohérent avec le principe d'appropriation (par les Etats) que pose la déclaration de Paris (mars 2005) sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Les organisations internationales, pour leur part, apportent leur appui aux Etats pour la réalisation de ces objectifs. Mais elles ne sont pas juridiquement liées par ces textes car, étant régies par le principe de spécialité, elles ne peuvent intervenir que dans le domaine de compétence que leur attribue leur mandat. En outre, en ce qui concerne les droits humains, le système onusien comporte différents mécanismes destinés à garantir, en principe, leur effectivité au niveau des Etats, y compris pour les droits économiques, sociaux et culturels.

Si leurs statuts interdisent aux institutions de Bretton Woods d'intervenir sur le terrain politique, leurs activités d'appui au développement interfèrent avec les droits humains, tout particulièrement ceux énoncés dans le pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Ce pacte définit un certain nombre de droits fondamentaux : droit au et du travail, y compris la liberté syndicale et le droit de grève, droit à la protection sociale, à la santé, à l'éducation, à la couverture des besoins essentiels (nourriture, logement, vêtement, santé), droit à l'éducation et à la protection des enfants, droit à la culture. Le pacte précise également que la réalisation ou le respect de ces droits implique que les conditions de leur effectivité soient créées (préambule) et que leur plein exercice sera assuré « progressivement » (art. 2.1) « par les moyens appropriés ». Les organisations internationales précitées ont reçu mandat de suivre la mise en œuvre de plusieurs de ces droits et l'ONU les a traduits en septembre 2000 dans la déclaration sur les objectifs du millénaire pour le développement, qui recoupent la plupart d'entre eux.

Les institutions de Bretton Woods ont évidemment intégré les OMD et elles contribuent à la réalisation des DESC dans le cadre de leur appui aux stratégies de réduction de la pauvreté et pour la croissance, à travers les financements qu'elles mettent en œuvre et qui visent à créer les conditions d'une croissance durable. Ces financements s'appliquent aux CSLPC (approuvés par le FMI, qui les appuient au moyen de la FRPC) et aux programmes de la Banque mondiale, y compris l'AID et la SFI, en particulier les actions destinées à résoudre la crise alimentaire, l'appui aux systèmes de santé, la mise en œuvre des mécanismes de protection sociale ainsi que toutes les actions de soutien aux Etats fragiles. Le SFI, par exemple, a repris en 2006 les normes fondamentales du droit du travail (qui regroupent plusieurs conventions de l'OIT) comme critères que doivent respecter les entreprises qui empruntent auprès d'elle (ce qui a conduit les banques commerciales dites « Equator banks » à les reprendre également). La Banque mondiale les impose également aux entreprises candidates aux marchés sur les projets qu'elle finance. De plus, les institutions de Bretton Woods contribuent également, indirectement, à la réalisation des droits civils et politiques via leur soutien à l'amélioration de la gouvernance, par exemple dans les projets d'amélioration des systèmes judiciaires financés par la Banque mondiale, l'appui aux médias, etc.

Enfin, pour ce qui concerne la Banque mondiale, il est loisible à toute personne, ou groupe de personnes, qui s'estime affecté par ses activités d'introduire un recours devant le groupe d'inspection indépendant.

### **3. Pour mener à bien des missions redéfinies et réaffirmer leur légitimité, les institutions de Bretton Woods entreprennent d'ambitieuses réformes institutionnelles**

#### **Encadré: La montée en puissance progressive de nouvelles solidarités financières régionales constitue pour les institutions de Bretton Woods un défi majeur**

Depuis les crises asiatique et argentine, certains pays émergents s'interrogent sur la capacité du FMI à les soutenir en cas de crise du compte de capital et développent d'autres moyens de prévention des vulnérabilités financières. Ces pays privilègient notamment des stratégies d'auto-assurance, ce qui passe par la constitution de réserves de change importantes, à l'image du Brésil -réserves internationales de 86 milliards de dollars (fin 2006), et de 184 milliards de dollars (fin 2007). Surtout, un mouvement puissant de solidarités financières régionales est à l'œuvre, et a connu des progrès remarquables l'année dernière en Asie et en Amérique latine.

#### **La multilatéralisation des accords de Chiang Mai en Asie**

En Asie, ce processus d'intégration financière a pris forme avec l'initiative de Chiang Mai en mai 2000. Dès 2006, des accords bilatéraux assuraient la mise à disposition de ressources financières pour faire face à un besoin de balance des paiements qui pouvaient dans certains cas être supérieurs à ce à quoi ces Etats peuvent prétendre dans le cadre d'un programme classique du FMI. Une étape importante avait été franchie en mai 2007 avec un accord sur le principe de multilatéralisation du réseau d'accords bilatéraux de *swaps* de devises conclus dans le cadre de l'initiative de Chiang Mai entre les banques centrales asiatiques.

En mai 2008, les ministres des finances de l'ASEAN+3, qui réunit les membres de l'ASEAN (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Brunei, Viêt-Nam, Laos, Myanmar et Cambodge) avec le Japon, la Chine et la Corée du Sud, sont convenus que le fonds multilatéral devrait disposer d'un montant minimal de 80 milliards de dollars (ce qui correspond au montant consolidé actuel des accords de swaps bilatéraux) et que son financement serait assuré à hauteur de 20% par les pays de l'ASEAN et de 80% par la Chine, la Corée et le Japon. La représentation, assise sur les quotes-parts, assurerait alors la majorité des voix à ces trois pays. En l'état actuel des discussions, ses modalités de fonctionnement définitives restent à déterminer. En particulier, les questions décisives des modalités d'accessibilité aux ressources et de la surveillance restent en suspens.

Par ailleurs, les pays de l'ASEAN+3 travaillent à un approfondissement de l'initiative sur les marchés obligataires asiatiques (ABMI). Il s'agit de promouvoir les émissions obligataires en monnaie locale, et d'encourager la demande pour ce type de titres en améliorant le cadre réglementaire.

#### **La volonté politique latino-américaine de prendre ses distances avec les institutions de Bretton Woods**

Plus récemment, après les remboursements anticipés de certains pays auprès du FMI en 2005 et 2006 (Brésil, Argentine, Uruguay), c'est en Amérique latine que la volonté de créer une nouvelle forme de solidarité financière régionale a sans doute connu les développements les plus spectaculaires. Un certain nombre de pays latino-américains prennent leurs distances avec les institutions de Bretton Woods, dominées selon eux par les Etats-Unis et dont l'action et les réformes sont jugées trop « idéologiques », privilégiant selon eux une approche « néolibérale ». Ces pays justifient leur démarche par le fait qu'ils n'accèdent plus aux guichets concessionnels traditionnels.

Dès 2004, le président vénézuélien Chavez lançait l'idée de « cesser de déposer nos réserves dans des banques du Nord ». Le renforcement des solidarités régionales s'est singulièrement accéléré avec la création de la Banque du Sud en décembre 2007, et de la Banque de l'Alba (Alternative bolivarienne pour les Amériques), en janvier 2008.

- La Banque du Sud regroupe 7 pays (Argentine, Bolivie, Brésil, Equateur, Paraguay, Uruguay, Venezuela) qui apportent une part de leurs réserves pour former un capital de 700 millions de dollars dès 2008, et 7 milliards de dollars à terme (2 milliards pour l'Argentine, le Brésil et le Venezuela, 400 millions pour l'Equateur et l'Uruguay, 100 millions pour la Bolivie et le Paraguay). Son conseil d'administration, qui siégera à Caracas, sera strictement égalitaire puisque chaque pays y aura une voix. Le champ d'activité de la banque serait limité au financement des infrastructures régionales et à la réduction des disparités sociales.

En l'état actuel, s'il est indéniable que la Banque du Sud exerce un certain attrait régional, ses modalités d'intervention et sa vocation restent cependant floues et renvoient à d'après négociations entre les membres fondateurs. Le Brésil souhaiterait en effet limiter l'intervention de la Banque du Sud au financement de projets, excluant le soutien en cas de difficultés de balance des paiements que préconise le Venezuela. D'autre part, le Brésil exclut la bonification des prêts alors que des pays comme la Bolivie et l'Equateur voient dans la Banque du Sud un complément à la CAF en termes de prêts concessionnels. Les taux d'intérêts pratiqués par la Banque du Sud pourraient par ailleurs être élevés dans la mesure où, parmi ses états membres, seul le Brésil dispose du statut *investissement grade*, c'est-à-dire d'une notation au-dessus de BBB.

- En réponse au refus brésilien d'accepter Cuba et le Nicaragua au sein de la Banque du Sud, la Banque de l'Alba (« Alternative Bolivarienne pour les Amériques ») a été officiellement créée le 26 janvier 2008 par le Venezuela, la Bolivie, Cuba et le Nicaragua. Le président Chavez entend en faire un vecteur de promotion de son idéologie en faveur d'un développement principalement fondé sur « les besoins des peuples ». Elle détiendrait un capital souscrit de 1,2 milliard de dollars et un capital autorisé de 2 milliards de dollars.

#### **Position de la France :**

Symptomatiques de la démarche entreprise par ces Etats, ces nouvelles institutions, principalement comparables avec les banques régionales de développement, sont encore loin d'être opérationnelles. La Banque du Sud se présente donc plus comme une alternative aux banques de développement comme la Banque interaméricaine de développement (BID) et la BIRD, et, à ce stade, moins comme une institution concurrente du FMI. La question de sa capacité réelle à entrer en concurrence de ces deux institutions reste ouverte.

## 1.5. Après l'adoption de la réforme de la gouvernance et du modèle de financement, le FMI met en œuvre une restructuration historique

**En cours de ratification, la réforme de la gouvernance donne plus de pouvoir et de responsabilités aux pays émergents**

### **Données générales sur les quotes-parts et la nécessité de réformer la représentation**

Les quotes-parts du FMI, qui représentaient fin mars un montant cumulé de 217,3 milliards de DTS, remplissent actuellement trois fonctions :

- elles constituent l'essentiel des actifs de réserve qui peuvent être utilisées par le FMI : les quotes-parts déterminent en effet le montant de ressources financières que les membres sont tenus de fournir à l'institution. Chaque pays doit s'acquitter intégralement de sa souscription lors de son adhésion : une fraction de 25% de cette souscription doit être réglée en DTS, en or ou dans une monnaie largement acceptée (telle que le dollar ou l'euro), le solde étant réglé en monnaie nationale du pays concerné ;
- elles déterminent le nombre de voix dont le pays dispose au Conseil d'Administration du FMI, et par conséquent l'influence qu'il exerce dans ses décisions. Avant la réforme, chaque membre disposait de 250 voix de base, auxquelles s'ajoute une voix supplémentaire pour chaque fraction de la quote-part équivalant à 100 000 DTS ;
- elles déterminent pour une large part le montant des ressources accessibles pour chaque pays : par exemple, dans le cadre des accords de confirmation, chaque pays membre peut emprunter jusqu'à 100% de sa quote-part annuellement et 300% du total (cependant, les limites d'accès peuvent être plus élevées dans des circonstances exceptionnelles).

Le Conseil des gouverneurs du FMI procède à des révisions générales des quotes-parts à intervalles réguliers, généralement tous les cinq ans. Toute modification des quotes-parts exige un large soutien : elle doit être approuvée par une majorité de 85% des voix représentant deux tiers des pays membres. Deux questions principales sont abordées lors d'une révision générale : le volume de l'augmentation globale et la répartition de cette augmentation entre les pays membres. Sur les treize révisions générales qui ont eu lieu depuis la création du FMI, six ont abouti à la conclusion qu'une augmentation des quotes-parts n'était pas nécessaire. La treizième révision générale s'est achevée le 28 janvier 2008 sans que le Conseil des gouverneurs ne propose d'augmentation des quotes-parts. Bien que constatant la réduction relative du poids économique du Fonds par rapport au PIB mondial au cours des dernières années, le Conseil a aussi remarqué que le FMI se trouvait dans une position de liquidité à un niveau historiquement élevé, en raison d'une forte baisse de l'encours de crédit (division par dix sur la période 2003-2008).

De nombreux pays membres appellent depuis un certain nombre d'années à une modification des quotes-parts afin de mieux prendre en compte les nouvelles réalités de la scène économique internationale, notamment en donnant un poids plus fort aux pays émergents dynamiques.

Le FMI a répondu à cet appel pour un renouvellement du cadre de la représentation, et a engagé, en marge des révisions générales, une réflexion pour réformer les méthodes d'attribution des quotes-parts dans le sens d'une meilleure prise en compte de la place de chaque pays dans

l'économie mondiale. Le processus s'est ouvert lors de la résolution de Singapour en 2006, par laquelle quatre pays émergents ont bénéficié d'augmentations ad hoc de leur quote-part (Chine, Corée du Sud, Mexique et Turquie). Tenant compte des propositions faites par le CMFI, la résolution du 28 mars 2008 vient clore ce mouvement historique en approuvant une réforme plus profonde des quotes-parts.

### **Une réforme aboutie en voie de ratification**

Depuis la résolution de Singapour en septembre 2006, l'ambition affichée est d'aboutir à une réforme globale des méthodes de représentation des pays membres afin de mieux refléter les réalités économiques mondiales, et de renforcer la légitimité du Fonds. Les pays émergents et les pays pauvres doivent être les principaux bénéficiaires de cette réforme, même si les pays riches ont vocation à garder une certaine majorité dans l'organisation, puisque les ressources du FMI sont majoritairement les leurs. Ainsi, dans son objectif premier, la réforme n'est pas perçue par les membres comme un jeu à somme nulle, mais comme un changement qui renforcera la légitimité du FMI et profitera à tous les membres.

Dans cette optique, la réforme s'organise autour de deux orientations majeures, et d'égale importance : il s'agit (i) de realigner les quotes-parts en fonction des poids économiques respectifs des pays, et (ii) de renforcer la participation et la voix des pays pauvres. En effet, même si leur poids économique est encore limité, il semble justifié que soit reflété le rôle important de financement et de conseil que le FMI joue dans ces pays.

#### *alignement des quotes-parts réelles*

La réforme des quotes-parts s'est organisée en trois temps. La résolution de Singapour (2006) a été l'occasion d'une première augmentation ad hoc des quotes-parts. Ensuite, le FMI a établi une nouvelle formule, plus simple et transparente, de calcul des quotes-parts. Enfin il a été procédé à une deuxième augmentation ad hoc des quotes-parts, afin de renforcer encore la participation des pays émergents.

##### - augmentations ad hoc initiales

Ces premières augmentations, approuvées à Singapour en 2006 concernent un petit nombre de pays, qui étaient jusqu'ici les plus sous-représentés. Il s'agit de la Chine, de la Corée du Sud, du Mexique et de la Turquie. Il a été décidé que l'ampleur de cette augmentation devait être modeste, car peu de pays étaient concernés par la mesure. De plus, il fallait que les pays bénéficiaires soient incités à poursuivre le processus. Ainsi, dans ce cadre, la résolution de Singapour réduit d'un tiers environ la sous représentation des pays concernés (ce qui représente une augmentation de 2% environ du montant total des quotas).

##### - L'établissement d'une nouvelle formule de calcul des quotes-parts

Cette phase est un élément déterminant de la réforme. Un large consensus se dégage pour affirmer la nécessité de faire de la formule un moyen plus simple et transparent pour appréhender les positions relatives des pays dans l'économie mondiale. Une attention particulière est également portée à ce que la nouvelle formule soit consistante avec le rôle multiple des quotas, et que ses résultats soient acceptés par les pays membres. L'importance de cette réforme tient surtout au fait qu'une fois passées les augmentations ad hoc ponctuelles, c'est cette formule qui doit dans la durée permettre une meilleure représentativité des pays membres.

Jusqu'à présent, la détermination des quotes-parts se fondait sur une combinaison de formules à 5 variables qui servaient à apprécier le poids économique et financier relatif des pays. Ces quotes-parts dites « calculées » servaient ensuite au Conseil des gouverneurs du FMI pour déterminer les quotes-parts « réelles », qui tenaient également compte de facteurs politiques. Ce système suscitait des critiques assez unanimes contre sa complexité, du fait et de la complexité du calcul et du décalage entre les quotes-parts calculées et les quotes-parts réelles.

Au final, pour mesurer le poids relatif des pays, les cinq formules précédentes sont remplacées par une formule unique, qui pondère quatre variables : le PIB (pour 50%), le degré d'ouverture des économies (30%), la variabilité des flux de capitaux (15%) et le niveau des réserves nationales (5%). Une nouveauté est aussi que la variable PIB est calculée en fonction à la fois des taux de change du marché (à hauteur de 60%) et en parité de pouvoir d'achat (pour 40%). En outre un coefficient de compression est adjoint à la formule, ce qui permet de réduire la dispersion des quotas, en modérant quelque peu le poids de la taille dans la formule.

Ces nouveautés sont autant d'outils qui accroissent la part relative des pays émergents au sein du FMI. Non seulement les quotes-parts calculées ont été déterminées de façon avantageuse pour ces pays, mais en outre les quotes-parts réelles ont été alignées afin de corriger les situations de sous-représentation qui peuvent perdurer.

La nouvelle et unique formule se présente comme suit :

**Tableau : la nouvelle formule des quotes-parts**

$$QPC = (0.5*Y+0.3*O+0.15*V+0.05*R)^k,$$

Où :

QPC = quote-part calculée

Y = PIB, pondéré à 60% à sa valeur à taux de marché et à 40% à sa valeur en parité de pouvoir d'achat

O = moyenne de la somme de la balance courante (biens, services, revenus et transferts) des cinq dernières années

V = variabilité des flux de capitaux

R = montant des réserves officielles

k = coefficient de compression de 0,95

- une seconde augmentation *ad hoc* des quotes-parts

Envisagée à partir de la nouvelle formule, cette mesure vise à renforcer substantiellement la légitimité du Fonds par l'amélioration de la représentation des pays émergents. Des

augmentations ad hoc augmentent le montant total des quotes-parts à hauteur de 9,55% (ce qui porte à 11,5% l'augmentation totale des quotes-parts sur l'ensemble des deux phases ad hoc).

Tous les pays émergents qui sont sous-représentés par la nouvelle formule sont éligibles, et peuvent prétendre à une augmentation minimale de leurs quotes-parts de +40%. Les pays ayant profité de la résolution de Singapour ne bénéficient cette fois-ci que d'une augmentation limitée (+15% de leur quote-part au maximum). Quant aux pays du G7, ils renoncent à une partie de l'augmentation des quotes-parts qui leur est proposée, afin d'offrir aux pays émergents de profiter au mieux de cette seconde augmentation ad hoc. Ainsi des Etats-Unis qui ne procèdent à une augmentation des quotes-parts leur revenant pourtant de droit que pour la fraction qui leur permet de conserver le même droit de vote que celui dégagé à l'issue des accords de Singapour.

### **La représentation des pays pauvres au FMI**

Le renforcement de la participation des pays pauvres, notamment africains, est un des deux pivots centraux de la réforme. Le renforcement de la voix des pays pauvres pouvait potentiellement passer par trois canaux : (i) l'accroissement de leurs quotes-parts ; (ii) le développement des droits de vote de base ; (iii) l'augmentation du nombre de chaises africaines au Conseil d'administration.

La solution passant par les quotes-parts semblait peu probable : la réforme entérinée en 2008 avait déjà largement renforcé les quotes-parts des pays pauvres, notamment des pays africains puisque ces derniers représentent désormais 5,8% des quotes-parts totales, alors que leurs quotes-parts calculées ne sont que de 3,4%.

Le renforcement de leur voix au sein du FMI devait donc relever d'un autre mécanisme, celui des droits de vote de base. Le droit de vote de base reflète le principe d'égalité entre tous les pays membres. Le signal est d'autant plus fort qu'il s'agit là de la première augmentation des droits de vote de base depuis la création du FMI. En effet, alors qu'en 1944 les droits de vote de base représentaient 11,3% du total des votes, ils n'en représentaient plus avant la réforme que 2,1%. Les augmentations de quotes-parts au fil des ans avaient engendré une dilution de ceux-ci.

Parallèlement à la refonte du système de calcul, la réforme prévoit donc un mécanisme d'augmentation des droits de vote de base. Ceux-ci sont triplés, passant de 250 à 750 pour chaque pays. Cela répond donc bien à l'intention originelle de mieux représenter des pays qui, bien qu'ayant des capacités économiques actuelles limitées, doivent avoir plus de voix dans une institution à l'influence forte sur leur situation économique.

Dans les faits, cette augmentation des droits de vote de base permet aux États africains de posséder 6,9% des droits de vote totaux, alors que leur quote-part réelle ne représente que 5,8% des quotes-parts totales. Plus généralement, le triplement des droits de vote de base permet à 135 pays de voir leurs droits de vote augmenter alors que seuls les 54 pays sous-représentés voient leur quote-part augmenter.

Enfin, la résolution approuvée en 2008 prévoit un mécanisme qui permettra de sauvegarder la proportion des droits de vote de base dans le pouvoir total de vote. Un ratio constant entre ces deux grandeurs est décidé et sera maintenu. Cela empêchera les éventuelles dilutions prochaines des pays pauvres.

## L'amélioration des conditions matérielles des chaises africaines

Au-delà du sujet des quotes-parts, la représentation des pays pauvres est confortée par l'amélioration des moyens dont disposent les chaises qui les représentent. Cela passe principalement par l'octroi de ressources additionnelles aux chaises africaines. Les bureaux des deux administrateurs africains ont des difficultés, en raison du nombre de pays qu'ils représentent (19 pays pour l'Afrique anglophone, 24 pour l'Afrique francophone) et de l'important travail du FMI dans ces pays-là. La résolution de 2008 autorise une modification des statuts qui en vue de permettre la nomination d'un second administrateur suppléant pour chacune des deux chaises africaines.

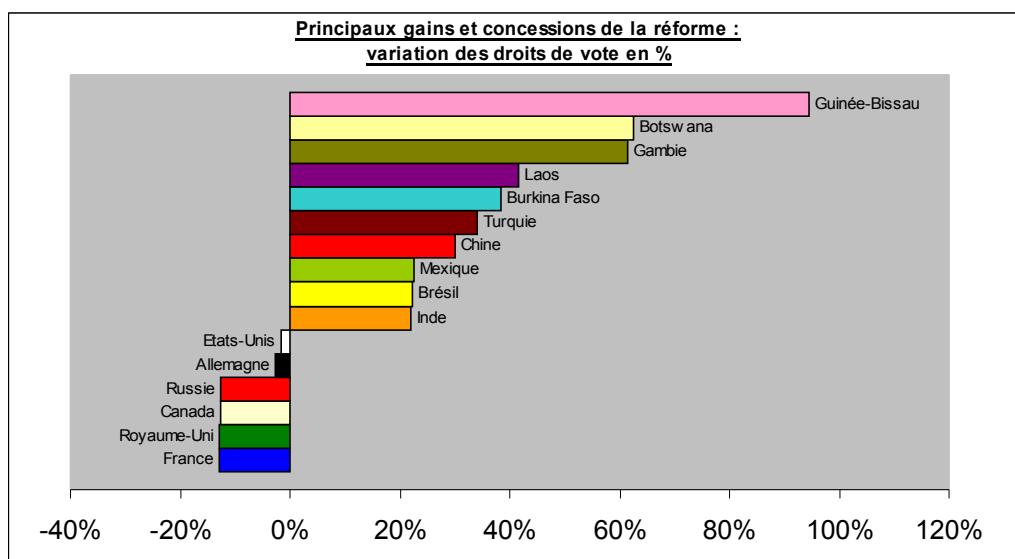
*suation après la finalisation de la réforme 2006-2008, et la gestion des évolutions futures*

### Données sur le consensus de 2008

Comme convenu lors des négociations, les États-Unis conservent leur influence telle qu'elle a été redéfinie depuis la résolution de Singapour, avec 16,73% des droits de vote. La France pour sa part demeure *ex-aequo* à la quatrième place des pays les plus représentés. Comme le Royaume-Uni, elle détient désormais 4,29% des droits de vote.

Au total, prenant en compte toutes les modifications opérées depuis 2006, les augmentations de quotes-parts vont selon les pays de 11,7% à 106,1%. La réforme des droits de vote de base renforce le pouvoir de vote de deux tiers des pays (135), grâce à un transfert de 5,7 points de pourcentage des droits de vote des pays occidentaux vers les pays émergents. Les gains les plus forts vont principalement aux pays émergents dynamiques, en particulier à la Chine (+0,88 points de pourcentage des droits de vote totaux), à l'Inde (+0,42) et au Brésil (+0,30).

La résolution relative à la réforme des quotes-parts a été adoptée à une majorité de près de 93% en Conseil des Gouverneurs du FMI le 28 avril 2008, et nécessite un amendement aux Statuts du Fonds. Dès lors, conformément à ceux-ci, les États-membres doivent notifier au Secrétariat général du FMI leur acceptation des amendements aux Statuts. Dès que le Secrétariat général aura reçu l'acceptation des 3/5èmes des contributeurs disposant de 85% du total des droits de vote, l'amendement entrera en vigueur. Cette procédure est actuellement en cours.



**Tableau : répartition des quotes-parts par grandes zones géographiques**

	ancienne QP calculée	ancienne QP	nouvelle QP calculée	nouvelle QP
<b>Economies avancées</b>	<b>65,6</b>	<b>61,6</b>	<b>63,8</b>	<b>60,5</b>
Etats-Unis	16,3	17,4	19,0	17,7
UE	37,8	32,9	32,9	31,9
Japon	7,0	6,1	6,2	6,0
<b>Pays en développement</b>	<b>28,6</b>	<b>30,9</b>	<b>30,0</b>	<b>32,4</b>
Afrique	2,4	5,5	2,8	5,0
Asie	16,2	10,3	15,8	12,6
Moyen Orient	4,8	7,6	4,8	7,2
Amériques	5,2	7,5	6,6	7,7
<b>Economies en transition</b>	<b>5,7</b>	<b>4,6</b>	<b>6,2</b>	<b>7,1</b>

### Les évolutions futures

La résolution du 28 mars 2008 a aussi été l'occasion d'envisager le cadre des prochaines révisions des quotes-parts. Il a été décidé qu'à l'avenir les augmentations de ce type seraient envisagées au sein même des révisions générales. Il doit encore être confirmé dans quelle mesure ces allocations futures seront contraintes par le besoin de liquidité du FMI.

Ce choix dote le Fonds d'un mécanisme dynamique, permettant d'ajuster les quotes-parts relatives tous les cinq ans. Les quotes-parts vont continuer à évoluer en fonction des changements dans l'économie mondiale. C'est pourquoi il est important que les quotas soient ajustés à intervalles réguliers, afin de réduire l'écart qui persiste entre les quotes-parts actuelles et les quotas calculés.

Cela revêt enfin un intérêt particulier pour les pays membres qui bénéficient peu de la réforme en raison de leur situation économique actuelle, mais qui sont appelés à avoir une influence grandissante dans les années à venir.

### Position française :

La France se félicite de l'accomplissement d'une réforme pour laquelle elle s'est largement investie. Elle tient à ce titre à saluer le volontarisme et le pragmatisme des différents acteurs, notamment le dynamisme du nouveau Directeur Général qui s'est efforcé de faire aboutir cette réforme dans les plus brefs délais. Les discussions qui s'achèvent sont une première étape positive dans la reconfiguration de la gouvernance économique mondiale, exercice qui impose par nature prudence et patience.

Les progrès réalisés grâce à la réforme sont très significatifs. Le vote favorable des gouvernements brésilien, indien et chinois signale une prise de conscience que cette réforme constitue un pas

important dans la modernisation de la gouvernance économique mondiale.

D'autre part, la France s'est engagée très fortement dans cette réforme et elle a accepté des compromis d'importance. Avec le Royaume-Uni, notre pays est le plus gros contributeur individuel à cette réforme, en acceptant une baisse de nos droits de vote de près de 15%. Les négociations lui permettent néanmoins de conserver sa place de quatrième actionnaire le plus important, devant la Chine. La France conserve ainsi son droit à disposer d'un administrateur nommé au conseil d'administration (et non élu dans le cadre d'une circonscription).

Les jalons sont posés pour les évolutions futures. Celles-ci se feront naturellement de manière progressive, dans le cadre de la 14<sup>ème</sup> revue générale et des discussions prévues pour améliorer encore la formule de calcul. La référence à une formule unique constitue, en dépit de ses imperfections, un progrès sensible. Au demeurant, la formule comporte deux éléments nouveaux, la compression (qui réduit les écarts entre pays) et le PIB mesuré pour partie en parités de pouvoir d'achat : d'une certaine manière, ils permettent tous deux de préfigurer la place future des pays émergents dans l'économie mondiale en tenant compte dès aujourd'hui du fait que ces pays seront demain des acteurs encore plus significatifs de l'économie mondiale.

Cependant, la France émet également certaines réserves à propos de la nouvelle méthode de calcul des quotes-parts, notamment concernant l'inclusion dans la variable PIB d'une composante en Parité de Pouvoir d'Achat, pour des raisons autant théoriques que méthodologiques. De telles données sont en effet historiquement souvent révisées, ce qui peut être cause d'instabilité, d'autant que les services du FMI ne semblent pas pour le moment disposer de suffisamment de données. Par ailleurs, des manipulations des changes peuvent affecter les calculs ce qui engendre des incitations peu compatibles avec les objectifs du FMI. La France se montrera attentive à l'évolution de cette question.

Par ailleurs, la France se réjouit que dorénavant les éventuelles augmentations de quotes-parts soient envisagées au sein des revues générales quinquennales, et non de façon exceptionnelle. Par contre, il lui semble dommageable que les modalités des revues futures soient pour l'instant imprécises. Notamment, la prise en compte de la contrainte de la liquidité, non mentionnée dans la résolution de 2008, ne semble pas garantie, alors que les révisions des quotes-parts sont aussi et avant tout un moyen de renforcer la liquidité du FMI.

Pour ce qui est de la représentation des pays pauvres, la France soutient par principe l'amélioration de la représentation des pays pauvres et des conditions matérielles des chaises africaines. Elle plaide depuis de nombreuses années en faveur d'une juste représentation des pays pauvres au sein des IFIs et s'est montrée très attentive aux conséquences de la réforme des quotes-parts pour les pays africains.

Attendues, les modalités de la réforme des droits de vote de base sont accueillies positivement, d'autant qu'une disposition technique garantira qu'à l'avenir les pays les plus pauvres, en tant que groupe, ne verront pas leur poids diminuer. Cela met un terme à une tendance mécanique de dilution entamée dès l'origine du Fonds.

Enfin, la nomination d'un suppléant supplémentaire pour les deux chaises africaines, encouragée par la France depuis de longues années, permettra aux administrateurs d'être plus en lien avec les membres de leur circonscription, ce dont la France se réjouit. A plus long terme, la France se joint à la demande africaine de voir accru le nombre de chaises représentant ce continent. Cette réforme s'esquissera désormais peu à peu. Le plan de travail du FMI prévoyait en effet de traiter de la taille et de la composition du Conseil une fois la réforme des quotes-parts achevée.

## **Approuvée, la réforme du modèle de financement et du budget est en voie d'application**

### **La réforme offre au FMI un modèle de financement soutenable à long terme**

La réforme du modèle de financement et du budget était l'une des deux priorités du Directeur Général, avec la réforme de la gouvernance et des quotes-parts. Initiée par son prédécesseur dans le cadre de la Revue Stratégique des missions du FMI, elle trouve sa justification dans les difficultés financières que le FMI a connues ces dernières années, dues pour l'essentiel à la forte diminution de son activité de prêt, notamment en raison du remboursement par le Brésil et l'Argentine de l'intégralité de leur dette. Comme le FMI couvre ses frais de fonctionnement par les marges d'intermédiation qu'il réalise sur les prêts accordés, cette évolution s'est traduite par l'apparition d'un besoin de financement important égal à 146 millions de DTS en 2008. Ce besoin est croissant et, en l'absence de réforme, le FMI serait confronté à l'horizon 2010 à un déficit estimé à 265 millions de DTS.

L'ampleur des réserves du FMI ne constituent pas un problème immédiat. Pour autant, l'évolution des activités du FMI exige que le modèle de son financement soit réformé afin que l'institution retrouve un budget équilibré et soutenable à long terme.

C'est dans ces conditions qu'une commission, dirigée par l'ancien sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre M. Crockett, a été constituée en 2006 afin d'identifier de nouvelles sources de revenus qui permettraient au FMI de diversifier son modèle de financement. Un rapport a été rendu en janvier 2007, tandis que les pays membres, notamment sous l'impulsion du G7, insistaient sur la nécessité de mener de façon parallèle un effort historique de réduction des dépenses. La réduction des dépenses administratives était ainsi vue comme partie intégrante du nouveau modèle financier. L'objectif demeurait de recentrer stratégiquement le FMI sur son avantage comparatif, le contrôle de la stabilité macroéconomique et financière mondiale.

En liaison avec le Comité monétaire et financier international (CMFI), cette réflexion a abouti à ce qu'un nouveau cadre budgétaire soutenable, faisant le lien entre les dépenses et les revenus du FMI, soit adopté par le Conseil d'Administration le 7 avril 2008 pour les années 2009-2011.

### **Le nouveau cadre budgétaire du FMI**

#### **La diversification des sources de financement**

Pour répondre à l'évolution des activités du FMI, le Conseil d'Administration a mis partiellement en œuvre les recommandations du rapport Crockett, en autorisant de nouvelles sources de revenus, tout en respectant le principe posé de « non-subvention croisée », qui impose une stricte séparation du financement de chaque activité. Le principe, fondamental, n'est toutefois pas maintenu de façon absolue, et autorise des transferts de ressources en cas d'accumulation de déficits dans un domaine d'activité.

D'abord, la politique d'investissement du Fonds est assouplie pour dynamiser le placement de ses réserves. Les Statuts restreignaient jusqu'alors la politique d'investissement du Fonds à des produits d'investissement à caractère de dettes souveraines peu risquées. Désormais, à la majorité de 70% des droits de vote, le Conseil d'Administration déterminera les règles d'équilibre entre les rendements et les risques souhaités, tout en gardant à l'esprit le principe de prudence.

Ensuite, une partie limitée du stock d'or (403 tonnes, soit 12,5% du stock total) sera vendue. Le réinvestissement du produit de la vente permettra alors de tirer un revenu stable de 130 millions de DTS par an. Dans l'attente de l'autorisation du Congrès américain, les services du FMI préparent cette mesure avec toute l'attention et la précaution nécessaires, afin que la vente prochaine ne vienne perturber le fonctionnement normal des places financières.

Enfin, suite aux recommandations du rapport Crockett, le FMI poursuit la réflexion engagée sur une révision des méthodes de fixation du taux d'intérêt des prêts du FMI. Cette mesure est au centre des réflexions sur le nouveau modèle de financement, du fait que la marge d'intermédiation reste la ressource principale du FMI. Dans son principe, le taux resterait déterminé par la fixation d'une marge qui s'ajouterait au taux du DTS, mais cette marge ne saurait désormais couvrir le financement de l'ensemble des activités du Fonds. En outre, le nouveau taux d'intérêt devrait aussi répondre à un double objectif : (i) permettre de couvrir les coûts d'intermédiation et le coût du risque lié à cette activité (accumulation de réserves nécessaires pour couvrir le risque de crédit), et (ii) inscrire le taux dans une bande de fluctuation et renforcer son articulation avec les conditions générales de marché.

### **La réduction des dépenses de fonctionnement**

La diversification des sources de revenu, qui offrira au FMI 300 millions de dollars de financements additionnels, ne peut permettre l'équilibre budgétaire que si lui est joint un programme de réduction des dépenses administratives. Ainsi, un large consensus s'est établi pour que les frais de fonctionnement soient réduits de 100 millions de dollars par an d'ici à 2011. Cette économie représente une réduction des dépenses administratives de 13,5% en termes réels par rapport au budget voté pour 2007. Il s'agit là de la réduction de dépenses la plus importante jamais engagée par le FMI depuis 1945, ce qui ramène la taille de l'institution à ce qu'elle était avant la survenance de la crise asiatique en 1997. Ces réductions sont obtenues notamment par une réduction des effectifs de 380 postes, et par l'engagement du Directeur Général à ce que l'institution fournit un effort approfondi de modernisation et de rationalisation des procédures afin de maintenir l'efficacité des activités du FMI (*cf. infra* 3.1.3.2).

### **Approbation de la réforme**

La France a notifié au FMI son acceptation des amendements aux Statuts par lettre en date du 26 août 2008. Dès lors que le Fonds aura reçu l'acceptation des 3/5<sup>èmes</sup> des États membres disposant de 85% du total des droits de vote, il en donnera acte par une communication officielle. Les amendements entreront en vigueur dès la date de cette communication officielle.

#### **Position de la France:**

La France a été particulièrement active pour obtenir l'aboutissement de la réforme du modèle de financement du FMI, et se félicite que le processus soit arrivé à son terme et dote le FMI d'un budget soutenable à long terme.

La France a soutenu l'ensemble des propositions de nouvelles sources de revenus du rapport Crockett, et a notamment appuyé les nouvelles méthodes choisies pour la fixation du taux d'intérêt des prêts du FMI. Elle travaille dès à présent à en rendre la mise en place encore plus efficace, notamment en renforçant la transparence du processus et en autorisant une certaine flexibilité dans son application. Cependant, il lui apparaît dommageable que lors des débats n'ait pas été examinée la question des surcharges (commissions additionnelles pratiquées en cas de niveau d'accès ou de durée de prêt élevés). La France regrette aussi l'opposition américaine qui empêche de retenir la proposition du rapport Crockett d'autoriser le placement au compte d'investissement d'une partie des quotes-parts. Cette mesure aurait généré des revenus substantiels (100 à 200 millions de DTS par an) tout en ayant un coût limité pour les finances publiques.

Conjointement à la diversification des ressources, la France approuve que soit mené un plan de réduction des dépenses, corollaire nécessaire à un assainissement du budget du FMI. Les modalités mêmes de son application, qui concentrent les efforts de restructuration dès l'année 2009, lui semblent justifiées en permettant de limiter les risques et les incertitudes liées à la contraction budgétaire. La France se montre particulièrement attentive à la transparence des mesures vis-à-vis des agents. Les procédures d'information ainsi que la constitution d'un budget spécifique à la restructuration lui semblent autant de mesures allant dans ce sens.

Pour autant, la France porte une attention particulière aux conséquences que pourrait avoir cette réforme quant à l'intervention financière du FMI dans les pays pauvres, et veille à la préservation des missions du FMI auxquelles elle est traditionnellement attachée. Dans cette optique, la France se réjouit que dans une période de tensions dues à la progression du prix des denrées alimentaires et du pétrole, cette intervention ne soit pas remise en question. En particulier, elle se satisfait d'avoir obtenu la garantie que le remboursement des frais administratifs de l'aide aux pays pauvres continue d'être financé par le Compte de Ressources Générales, et ne vienne pas grever les montants disponibles pour l'aide concessionnelle.

## **La restructuration renouvelle la réflexion du FMI en matière de contrôle et de gestion des risques, de diversité et de présence française**

*À l'impulsion de la France, le FMI poursuit une réflexion approfondie en matière de contrôle interne et de gestion des risques*

En avril 2007, puis en janvier 2008, le comité consultatif sur la gestion des risques du FMI a rendu deux rapports qui constituent des compléments utiles aux réformes prévues dans le cadre de la Revue Stratégique. Ils répondent en effet à un besoin avéré d'amélioration des structures et des procédures du Fonds et de modernisation de la gouvernance de l'institution. La structuration d'une filière de gestion des risques au sein du FMI est un élément fondamental de maîtrise des contraintes dans un contexte d'incertitudes croissantes.

Le diagnostic général du Comité consultatif sur la gestion des risques est globalement positif, mais il pointe la persistance de risques déjà identifiés (risques stratégiques de légitimité) et l'émergence de risques nouveaux liés au processus de réforme du FMI (risques de retard de son adoption, d'amoindrissement de la capacité d'anticipation stratégique, et d'inadaptation du capital humain et d'attractivité du FMI vis-à-vis de personnels hautement qualifié).

Malgré un progrès dans l'analyse des risques, il convient de souligner certaines lacunes. Comme en 2007, le rapport de 2008 se limite à recenser les risques identifiés sans toutefois les présenter selon une grille d'analyse précise en termes d'exposition, de fréquence et de sévérité, c'est-à-dire sans les quantifier ni les hiérarchiser. De ce fait, aucune appréciation utile des mesures de minimisation des risques n'est possible à ce stade. D'autre part, la définition de la notion de risque sur laquelle se fonde la cartographie réalisée est trop large. Dans ces conditions, le périmètre des facteurs de risque, particulièrement pour les risques stratégiques, est insuffisamment restreint pour permettre un diagnostic utile et pour garantir qu'il n'existe aucun recouplement entre les périmètres de plusieurs types de risques.

Ainsi, à titre d'exemple, la notion de risque lié à la communication et l'information sur les politiques du Fonds, en raison de son imprécision et de son caractère difficilement quantifiable, n'est pas exploitable en l'état actuel. De même, les risques associés aux enjeux de ressources humaines et de recrutement doivent être appréhendés de façon plus méthodique dans la mesure où ils sont potentiellement importants.

### **Position française :**

La France se félicite de la présentation de rapports sur l'amélioration de la gestion des risques et du contrôle interne au FMI, qu'elle appelle de ses vœux depuis un certain temps. La France se satisfait également de la bonne réception de ces rapports qui montre que le conseil d'administration porte un réel intérêt à ce type de réflexion et qu'il est conscient de la marge d'amélioration potentielle.

La France considère en effet que les dispositifs actuels de gestion des risques auquel le FMI est soumis ne correspondent que partiellement aux meilleures pratiques actuellement en vigueur et qu'il convient par conséquent de perfectionner et de renforcer les procédures de gestion des risques au sein de l'institution. Aussi elle a demandé que l'analyse et la cartographie des risques soient précisées, notamment sur la base de catégories de risques clairement et rigoureusement définies, pour permettre à l'institution d'évaluer le plus précisément possible les risques auxquels elle peut se trouver exposée. Dans un premier temps, le FMI pourrait se focaliser sur les seuls risques qui ont une incidence financière directe ou indirecte sur la position de revenu du Fonds.

En termes d'organisation, la France considère comme indispensable de donner à la filière de contrôle interne et de gestion des risques une légitimité suffisante au sein de l'institution, notamment vis-à-vis des services. Dans cette optique, la France soutient résolument qu'un comité spécialisé, adossé au conseil d'administration, soit créé. Cela garantirait une plus grande efficacité de l'appréciation des risques et de leur traitement. La France suit également avec intérêt la proposition de la chaise américaine d'un Comité rendant des comptes devant le Conseil de façon plus régulière, sur une base trimestrielle.

### *de la révision budgétaire, des pensions et des salaires*

La période 2007-2008 est marquée par l'aboutissement de la réforme du modèle de financement du FMI (cf. infra 3.1.2). La maîtrise des dépenses administratives de l'Institution en est l'un des pivots, symétriquement au développement de nouvelles sources de revenus. La contraction budgétaire, à hauteur de 100 millions de dollars, est l'occasion de rationaliser le frais de fonctionnement du Fonds, mais implique aussi une large dimension salariale, avec une réduction des effectifs de 380 personnes. La Direction du Fonds s'est engagée à minimiser l'impact social de la restructuration en encourageant les départs volontaires, avec la mise en place de systèmes d'indemnité de départ et de retraite avantageux. A terme, la refonte des conditions de départ et de retraite vise à renforcer l'attractivité du Fonds en favorisant les possibilités de mobilité professionnelle.

### **La rationalisation des frais de fonctionnement et la réduction des effectifs**

Répondant à la nécessité de donner au Fonds un cadre soutenable, la proposition de budget triennal votée par le Conseil d'administration en 2008 prévoit une réduction des dépenses de 13% en termes réels sur la période 2009-2011. Dans cette réduction, environ 20 millions de dollars sont imputables à la réduction de dépenses de 1% en termes réels décidée dans le budget 2008-2010, et environ 100 millions de dollars sont imputables à la réduction des dépenses supplémentaires décidées dans le cadre de la réforme des revenus et du budget.

Cette contraction budgétaire implique d'importantes conséquences sur la gestion administrative du FMI, puisque 70% des économies sont obtenues par une réduction des effectifs de l'ordre de 380 personnes. Le reste est financé par une contraction des dépenses de voyages (10%) et des dépenses d'infrastructures (18%).

Les principaux postes de dépense du budget administratif sont les suivants :

<b>Budget administratif par catégories de dépenses (exercices 2008-2011, en millions de dollars)</b>				
	<b>Exercice 2008</b>	<b>Exercice 2009</b>	<b>Exercice 2010</b>	<b>Exercice 2011</b>
<b>Personnel</b>	723	685-690	685-695	685-695
<b>Voyages</b>	101	90-95	95-100	100-105
<b>Bâtiments et autres</b>	161	150-155	145-155	155-165
<b>Réserve de précaution</b>	10	0-10	10-15	15-25
<b>Assemblées annuelles</b>	0	0	3-8	0
<b>Dépenses brutes</b>	994	935-945	955-965	985-995
<b>Recettes</b>	-71	-(75-85)	-(80-85)	-(90-100)
<b>Budget administratif net</b>	<b>922</b>	<b>855-865</b>	<b>870-880</b>	<b>895-905</b>
		<b>(-10,3%)</b>	<b>(-2,1%)</b>	<b>(-1,1%)</b>

*Source : document du FMI en référence*

*Déflateur externe : 2,7% en 2008, estimé à 4 % en 2009 et, on suppose, en 2010 et 2011*

Des 100 millions de dollars d'économies à dégager, 30 % doivent être le fait d'une rationalisation des processus internes. Plusieurs constats faits par les services du Fonds ont permis de fixer certaines grandes orientations :

- d'abord, le ratio des agents en charge des ressources humaines par rapport au total des effectifs est très élevé, à 1/21, ce qui est à comparer avec la situation à la Banque Mondiale (1/36) ou même dans le secteur privé (1/300). Dès lors le Fonds tend à corriger cet état de fait en s'organisant par divisions plus grandes. Des processus d'automatisation et de simplification des procédures sont également en cours. D'importants gains d'efficience en sont attendus, les réductions d'effectifs induites ne semblant pas remettre en cause la qualité du service.

- le programme de représentation permanente dans le monde est également réévalué, notamment en raison du fait qu'un représentant à l'étranger coûte deux fois plus cher qu'un au siège, et que la réduction des bureaux locaux pourrait amoindrir les recouplements entre services. L'efficacité des bureaux locaux sera révisée au cas par cas, dans le sens d'une limitation géographique aux pays sous programme et aux pays à risque systémique. Des regroupements de bureaux à l'échelle régionale sont également à l'étude. La possibilité que les pays hôtes fournissent des locaux, ainsi que le projet de développer la visioconférence, vont dans ce sens.

Ces modernisations structurelles ne sauraient toutefois financer qu'une partie du programme de réduction du budget, et la majorité des économies passe par une réduction de personnel, de l'ordre de 380 équivalents temps plein. Pour mener à bien ces réformes cruciales aux conséquences sociales fortes, le FMI et ses services ont travaillé à offrir des mesures qui soient transparentes, équitables socialement, et qui permettent de renforcer l'efficacité du Fonds tout en

maintenant le meilleur climat social possible. Ainsi comprise, la réforme n'est pas une simple diminution d'effectifs, mais aussi un véritable moyen d'améliorer l'efficacité interne du Fonds, et de rendre la politique de Ressources Humaines plus souple, flexible et attractive.

Afin de faciliter au mieux la restructuration, toute la politique du Fonds est d'encourager les départs volontaires. Cela passe par (i) une refonte du système d'indemnités de départ, et (ii) par une réforme du système de retraite. Ces systèmes doivent ainsi devenir plus souples, en répondant à un double objectif : à court terme, favoriser les départs volontaires ; à plus long terme, renforcer l'attractivité du Fonds en favorisant les possibilités de mobilité professionnelle.

### **(i) La refonte du fonds de séparation (*Separation benefits fund – SBF*).**

Avant la réforme, le SBF accordait aux personnes licenciées des paiements fixes, grandissant selon l'ancienneté (plafonnée à 22,5 mois de salaire après 18 ans de service). Les séparations volontaires se négociaient au cas par cas, mais l'indemnité ne pouvait dépasser ce qui aurait été accordé en cas de départ involontaire.

Les modifications apportées à ce fonds en 2008, votées à l'unanimité, ont un caractère provisoire, dans l'attente d'une remise à plat globale du SBF l'année prochaine. Le système transitoire vise à favoriser les départs volontaires, en se montrant plus généreux pour les salariés ayant peu d'ancienneté, pour qui l'ancien système était peu incitatif. Il est aussi profondément imbriqué aux modifications du plan de retraite (*Staff Retirement Plan, SRP*), dans la mesure où l'indemnisation de départ peut être cumulée à une pension. Deux options sont alors laissées aux salariés souhaitant bénéficier des avantages d'un départ volontaire :

- soit partir aux conditions de retraite révisées mais sans le bénéfice du SBF
- soit partir aux conditions actuelles de retraite mais avec indemnisation du SBF

Dans ce cadre, les principales nouvelles mesures sont :

- Une indemnité minimale revue à hauteur de 6 mois de salaire pour ceux ayant moins de 4.75 années.
- Une réduction de l'indemnité maximale pour les agents bénéficiant par ailleurs d'une pension pleine.

### **(ii) La réforme du régime des retraites (*Staff retirement plan, SRP*)**

La dernière révision du régime des retraites remontait à 1990 et visait à récompenser les salariés de longue durée, dont la vie professionnelle se déroulait quasi-exclusivement au sein du Fonds. Or, ce n'est plus en lien avec la nouvelle politique des ressources humaines, dont le but est d'avoir un recrutement plus flexible (attirer des économistes en milieu de carrière, autoriser les départs vers le privé, permettre des allers-retours entre institutions...). Surtout, à court terme, la revue des retraites prend une importance particulière dans la perspective du redimensionnement du budget.

Jusqu'alors le système était très désincitatif pour ceux voulant partir dès 50 ans. Les départs à la retraite étaient largement régis par deux règles, dites «règles des 75 et des 85», autorisant à partir entre 50 et 55 ans avec :

- une pension avec décote à partir de 50 ans et 25 ans de service (décote maximale de 31%)
- une pension pleine à partir de 55 ans et 30 années de service, l'âge normal de départ étant 62 ans.

La réforme a été acceptée par le Conseil d'administration le 28 janvier 2008. Elle touche principalement les conditions d'éligibilité à la préretraite du FMI. La mesure phare est l'instauration d'un départ à la retraite à partir de 50 ans, avec une décote annuelle de 1,5% pour chaque année allant jusqu'à 62 ans. Cette mesure s'inscrit pleinement dans l'objectif de faciliter les départs anticipés, avec des conditions avantageuses pour inciter les personnels à des départs volontaires dans le cadre de la réduction budgétaire. Le nombre de personnes pouvant partir à la retraite passe avec la réforme de 494 à 850. Le FMI espère y trouver un fort levier qui limitera le recours aux départs involontaires.

Dans le cadre de la réforme il est décidé de substituer aux règles actuelles une nouvelle règle des 50, qui permet selon diverses modalités aux salariés ayant moins de 15 années de cotisation de profiter de leur pension.

## Performances du SRP

Au-delà de la réforme des conditions d'éligibilité à la retraite, les services du FMI ont mis à jour les performances du Plan de retraite des personnels du Fonds (*Staff Retirement Plan, SRP*). Ces performances sont bonnes et révèlent une gestion efficace des portefeuilles confiés. Le SRP présente un taux de retour de 18,3% en termes nominaux, ce qui correspond à une augmentation de la valeur du portefeuille, nette des coûts et des versements effectués, de 950,4 MUSD en 2007.

Malgré les tendances contradictoires des marchés, les performances de gestion sont donc satisfaisantes. La stratégie de gestion semble adaptée, fondée sur une bonne diversification des portefeuilles et sur un arbitrage risque/ rendement opportun.

Le SRP semble même en mesure de répondre sur ses fonds dédiés aux coûts nouveaux engendrés par la réforme des retraites. L'impact de celle-ci serait important, mais ne ferait qu'augmenter les engagements de retraite, sans effet déstabilisateur sur le SRP. Ses seules ressources doivent lui permettre de résister financièrement à la réforme.

## Salaires

La restructuration du FMI est aussi l'occasion de poursuivre la révision du système de rémunération de ses agents.

Les discussions du comité en charge des questions salariales des personnels du FMI ont principalement porté sur la mise en place d'un indicateur de marché qui vise à comparer la progression de la masse salariale du FMI avec les marchés et institutions comparables, notamment pour les employés (catégories A1 à A8 dans la classification du FMI). Ces discussions constituent un enjeu majeur pour l'attractivité du FMI et la richesse de ses ressources humaines.

Depuis 2006, les salaires des cadres intermédiaires et supérieurs sont fixés en comparaison avec un tel indicateur qui synthétise l'évolution des salaires sur le marché de référence de Washington-Baltimore. Il reste désormais à appliquer ce genre d'indicateurs pour les employés du Fonds (catégories A1 à A8). Un tel indicateur existe, mais des problèmes méthodologiques empêchent encore sa mise en place définitive, même si, à l'heure d'une contraction budgétaire, un réalignement des salaires des employés sur celui du marché de Washington-Baltimore semble impérieux. En effet, les premières statistiques disponibles révèlent que les différences de salaires entre les employés du Fonds et ceux de la région de Washington sont importantes : les fonctions de secrétariat sont rémunérées 29% plus avantageusement au FMI, et les fonctions de support le sont de 14%.

Pour l'heure, dans l'attente d'un accord finalisé pour les catégories A1-A8, l'augmentation de la grille des salaires est provisoirement uniforme pour toutes les catégories de salariés. L'ajustement est indexé sur l'indicateur des salariés A9-B5, et aboutit à une augmentation de 4,2% des salaires en 2008. Les primes de mérite sont cette année également uniformes, avec 1,5% d'augmentation pour toutes les catégories.

### **Position de la France:**

La France partage l'analyse que font les services du FMI sur la soutenabilité budgétaire de l'institution à long terme. Pour cette raison elle soutient dans son principe cette réforme importante des conditions budgétaires et salariales qui doivent permettre au FMI de s'offrir un développement soutenable dans la durée, autour de forces vives à la mobilité renforcée. La France veut rappeler que cette restructuration interne n'est pas un simple plan de préretraite, aux antipodes des recommandations du FMI. Elle est l'étape nécessaire à la modernisation du FMI et au renforcement de son efficacité.

Les contractions d'effectifs sont toujours des épisodes difficiles dans la vie d'une institution. La France tient à saluer les services du FMI, qui ont fourni un plan de restructuration garantissant justice et équité, grâce notamment à une transparence renforcée des procédures. Pour sa part, la France se propose d'accompagner autant qu'elle peut les salariés en leur offrant un reclassement dans d'autres institutions, y compris ses propres ministères. D'autre part, elle veille à ce que la réduction des effectifs n'ait pas d'impact négatif sur la diversité. Un risque existe en effet que certaines catégories de salariés, qui sont celles que la France souhaite voir rester au nom de la diversité, ne constituent un bataillon important de volontaires au départ.

Au-delà de ses conséquences positives sur le plan de la restructuration, la France souscrit à la réforme du régime de retraite, qui semble à même à moyen terme de renforcer l'attractivité du Fonds et d'épouser l'évolution dynamique de la gestion des ressources humaines. En matière de rémunération, la France a accepté l'augmentation uniforme de 5,7% de tous les salariés. Toutefois, soutenant le principe d'une indexation des salaires sur les indicateurs choisis, elle souhaiterait que les problèmes méthodologiques soient rapidement dépassés afin que les rémunérations soient plus proches des niveaux de marché, et que le mérite soit plus favorablement récompensé.

Par ailleurs, la France prête une attention particulière à la situation future du bureau permanent du FMI à Paris. Elle est consciente de la nécessité de réduction des dépenses de fonctionnement, et travaille de manière concertée à trouver des solutions plus économiques pour le Fonds, par exemple en examinant la possibilité de mettre des locaux à disposition.

### *sité et présence française au FMI*

La France peut se féliciter que deux de ses ressortissants occupent des fonctions majeures au sein du FMI, avec l'élection de M. Strauss-Kahn au poste de directeur général en octobre 2007, et la nomination, le 1<sup>er</sup> septembre 2008, d'Olivier Blanchard, ancien professeur au Massachusetts Institute of Technology (MIT), au poste de chef économiste et de Directeur du département des Etudes du FMI.

Toutefois, sur le plan quantitatif, la France –quatrième actionnaire- se maintient au même rang pour le nombre des nationaux, loin derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Inde et au même

niveau que l'Allemagne. Par rapport à ses droits de vote, la France est sous-représentée (3,8% des effectifs, contre 4,8% des droits de vote), comme un certain nombre d'autres grands actionnaires, tels l'Allemagne, la Chine, l'Arabie saoudite ou la Russie. A l'inverse, les pays anglophones -Etats-Unis, Royaume-Uni, Inde, Canada- sont nettement surreprésentés dans cette institution qui accorde une forte prime au maniement de la langue anglaise et aux cursus universitaires aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni lors du recrutement.

Depuis plusieurs années, la présence française dans les cadres du FMI est en baisse. En particulier, la France n'a qu'un directeur de département (grade B5 qui comporte 21 personnes), alors que les Britanniques et les Américains occupent chacun 3 postes et les Allemands 2. Cependant, notre présence demeure forte au département Afrique ainsi qu'au sein du département stratégique chargé de l'élaboration et de la revue des politiques. Elle est stable dans les départements financiers (affaires budgétaires, finances et marchés monétaire et de capitaux) mais décroît dans certains départements géographiques (Asie, Moyen-Orient).

Sur le plan des ressources humaines, la principale orientation est le plan de restructuration et de réduction d'effectifs engagé par le directeur général, dans le cadre de la réforme générale du Fonds. Ce plan devrait se traduire à l'horizon de 3 ans par la suppression de 382 emplois à temps plein. Le principal risque est que le nombre de nos compatriotes qui quittent l'institution, volontairement ou pas, soit plus que proportionnel. Il y a donc un vrai enjeu sur la diversité des Français dans l'institution.

#### EFFECTIF (CADRES) AU 31 DECEMBRE 2007

	Effectif des <b>cadres</b> de l'organisation	Effectif des <b>cadres français</b> au sein de l'organisation	Effectif des <b>cadres américains</b>	Effectif des <b>cadres britanniques</b>	Effectif des <b>cadres allemands</b>	Effectif des <b>cadres italiens</b>
-Nombre total	1970	85	450	103	98	58
-Pourcentage total	100%	4,31%	22,84%	5,23%	4,97%	2,94%
-Répartition au siège	1859	79	436	92	89	54
-Répartition dans chacun des sites	111	6	14	11	9	4
Dont Linguistes						
-Nombre total	50	4	9	1	1	0

Au niveau international, un fait remarquable demeure la surreprésentation de l'Inde. Avec une quote-part et des droits de vote de 1,9%, les Indiens sont nettement mieux représentés que les Français au niveau des directeurs, avec 24 de leurs ressortissants aux grades B (22, en 2006), dont 3 au grade B5 (1, en 2006).

## **1.6.A la Banque mondiale, la réforme de la gouvernance doit suivre les réponses déjà apportées aux pays membres concernant les instruments de prêts**

### **La Banque mondiale a revu sa gamme d'instruments de prêts pour mieux répondre aux besoins de ses membres**

La Banque mondiale a poursuivi en 2007 et 2008 sa démarche visant à rendre la BIRD plus compétitive ; elle a développé une stratégie clairement destinée à accroître son attractivité vis-à-vis des emprunteurs en général et des pays à revenus intermédiaires (PRI) en particulier. Cette démarche s'est d'abord matérialisée par l'assouplissement des conditions financières des prêts, et la réduction massive de 26 points de base (0,26 %) des marges de commissions sur prêts. Au-delà, l'extension de la maturité des prêts, la relance des options de tirages différés et les dérivés météorologiques sont venus compléter cette dynamique.

La Banque mondiale a donc examiné une proposition consistant à étendre la maturité des prêts de la BIRD dans le cadre d'une « ligne de produits unifiée ». Au cours des années 1970, la BIRD est passée d'un système dans lequel la maturité des prêts était individualisée en fonction des caractéristiques du projet à un système dans lequel la maturité moyenne et maximale ainsi que la période de grâce étaient différenciées selon la tranche de PIB par habitant des pays clients. Ainsi la maturité moyenne des prêts BIRD varie aujourd'hui de 10 à 14 ans pour les prêts FSL (*fixed spread loans*) et de 15 à 20 ans pour les VSL (*variable spread loans*), en fonction des tranches de revenu. La Banque a proposé d'unifier l'ensemble autour de deux critères : une maturité moyenne maximale de 18 ans et une maturité finale maximale de 30 ans. Cela signifie (i) que la BIRD simplifierait son offre, (ii) qu'elle allongerait d'environ 6 ans la maturité moyenne de ses prêts, et (iii) qu'elle abandonnerait le principe de différenciation de l'offre en fonction des catégories de PIB / habitant de ses clients.

S'agissant de l'impact de la mesure anticipé par la Banque :

- sur le portefeuille, l'allongement des maturités devrait réduire les flux de remboursement et donc augmenter l'encours pour un niveau donné d'engagements ; toutefois, cet impact ne devrait être que transitoire car les engagements devraient ralentir à moyen et long terme, notamment parce que les clients veillent à la stabilité de leur stock de dette BIRD ;
- sur le revenu annuel, il devrait être mineur : l'allongement des maturités pèserait certes sur le revenu dans la mesure où les frais initiaux seraient comptablement amortis sur une période plus longue mais cela serait compensé par d'autres effets comme la croissance transitoire du portefeuille ;
- sur la situation capitalistique de la BIRD, deux éléments sont à prendre en compte. En premier lieu, l'allongement des maturités amènera à consommer davantage de capital de couverture des risques avec un impact assez faible sur le ratio fonds propres sur engagements à moyen terme (10 ans) mais un impact plus fort à long terme (20 ans). En second lieu, la mesure augmentera l'écart entre la maturité des prêts de la BIRD (18 ans) et la maturité à laquelle elle se refinane (6 ans) ce qui appelle une consommation plus forte de capital pour couvrir le risque de refinancement ; les services considèrent que l'impact sera modéré, à environ 0,5 % de l'encours FSL, et ne se fera pas sentir à court terme.

La Banque mondiale a également adopté en mars 2008 des mesures destinées à relancer les options de tirages différés (DDO, *deferred drawdown options*). Cette facilité d'aide budgétaire peut

être utilisée comme ligne de crédit en cas de problème de liquidité mais permet en premier lieu de bénéficier des conseils et de l'assistance technique de la BIRD. Les DDO, qui permettent à un pays client de mettre en place un programme d'ajustement avec la Banque en conservant pendant trois ans l'option de décaissement des fonds, seront rendues plus souples afin d'accroître leur attractivité. Les conditions tarifaires pourraient être alignées sur celles des prêts classiques. En outre, la Banque envisage de s'assurer au travers de revues périodiques des bonnes conditions macro-économiques du pays client afin de ne plus soumettre chaque décaissement à une autorisation préalable. Enfin, une version spécifique aux risques associés aux catastrophes naturelles doit permettre au client de bénéficier de liquidités supplémentaires en situation d'urgence.

La Banque mondiale étudie enfin la possibilité d'utilisation des instruments financiers dérivés pour offrir aux clients de la BIRD et de l'AID une couverture des risques météorologiques. Le marché des dérivés météorologiques permet à un investisseur d'acheter une option exercable lorsqu'un indice météorologique atteint un niveau déterminé à l'avance. Si ce marché est en expansion, il concerne encore assez peu les pays en développement et la Banque peut assurer l'intermédiation entre pays clients et investisseurs. Elle propose donc de structurer et d'intermédiaire des transactions financières sous la forme d'instruments dérivés comme les *swaps* et options.

#### **Position de la France :**

La France approuve les initiatives de la Banque qui répondent aux orientations du comité du développement sur l'assouplissement des instruments financiers, tout en s'interrogeant quant à l'impact des baisses de tarif sur la situation financière de l'institution.

L'extension de la maturité maximale des prêts à 30 ans, qui confère en outre plus de lisibilité à l'offre de la Banque, est intéressante dans la mesure où cette offre est réellement additionnelle par rapport aux maturités auxquelles les PRI peuvent accéder sur le marché. Les efforts devront aller au-delà de la compétitivité prix portée par la réforme de la tarification et l'allongement des maturités, pour couvrir les enjeux non financiers qui accompagnent les propositions de financement -comme les coûts de procédure par exemple. La France a également demandé aux services d'approfondir la question du coût d'opportunité pour la Banque lié au maintien de marges et commissions constantes pour des prêts dont la maturité moyenne doit augmenter d'environ 50%.

Dans le contexte de prévision de résultats nets en potentielle contraction lors des prochains exercices, les revues annuelles de tarification seront l'occasion d'évaluer la soutenabilité des nouveaux modèles économiques de la Banque, du point de vue financier d'une part et de l'équité de traitement entre PRI et pays pauvres d'autre part.

Pour sa part, la reconfiguration des DDO peut également participer de l'attractivité de la Banque auprès des emprunteurs, dans la mesure où elle ne procède pas d'une simple substitution aux instruments d'aide budgétaire classique. De plus, l'assouplissement des conditions de décaissement exige une grande rigueur dans la surveillance des conditions macro-économiques des pays clients, en bonne coordination avec le FMI.

L'extension de la gamme des produits de couverture des risques naturels est opportune. Elle suppose cependant des analyses préalables pointues sur les contraintes de marché et les risques potentiels d'effets d'aubaine pour les pays émergents.

Une gamme enrichie appelle enfin une approche structurée entre instruments d'une part et entre entités du groupe Banque mondiale d'autre part.

## **La réforme de la gouvernance de la Banque mondiale doit être engagée rapidement**

La situation des pays à faible revenu est caractérisée à la BIRD par un faible poids et une faible participation aux processus décisionnels. Les pays africains en particulier n'y détiennent que près de 5 % du capital et moins de 5,5 % des droits de vote. Deux administrateurs seulement sur vingt-quatre doivent représenter près de 50 pays africains.

Suite à l'accord trouvé sur les quotes-parts au FMI au printemps 2008, et après que le comité du développement ait fixé l'objectif de parvenir à un accord pour les réunions de printemps 2009, les débats sur la gouvernance de la Banque mondiale sont aujourd'hui engagés autour des questions de structure du capital, de droit de vote des actionnaires à la BIRD et de composition du conseil de la Banque.

### ***Droits de vote au FMI et à la Banque mondiale***

	FMI avant réforme	FMI après réforme	BIRD
Pays développés	60,6 %	57,9 %	58,6 %
Pays en développement	39,4 %	42,1 %	41,4 %

L'évolution de la structure du capital soulève la question du procédé, (i) par augmentation sélective de capital au profit des pays les plus sous-représentés ou (ii) par réaménagement à capital constant par échanges d'actions entre pays surreprésentés et sous-représentés. Le recours à une augmentation de capital présente l'avantage de la simplicité technique. Elle devrait être sélective et non pas générale, compte tenu d'un niveau de capitalisation déjà satisfaisant à la BIRD.

Sur le plan des droits de votes, les actionnaires doivent se mettre d'accord sur le fait de savoir dans quelle mesure l'exercice mené au FMI peut servir de point de départ à la Banque mondiale. Les services ont présenté différentes simulations fondées soit sur l'application d'une formule du FMI, soit sur les résultats concrets de la négociation au FMI. Ce dernier cas paraît plus réaliste car il permet de partir du compromis global trouvé entre les actionnaires du FMI qui sont aussi ceux de la BIRD. Sinon, les discussions à engager devraient être totalement ouvertes, au risque de l'impossibilité d'aboutir à un autre compromis déconnecté du premier, et au péril des engagements de calendrier.

Les actionnaires discutent également de la prise en compte des contributions des bailleurs, que ce soit à l'AID ou à travers les fonds fiduciaires. Ce point revient à débattre de la nécessité ou non de reconnaître les efforts des bailleurs et de mettre en place un dispositif incitatif à la poursuite de ces efforts. Les contributions à l'AID ont déjà été prises en compte par le passé, notamment en 1998 lors d'une augmentation sélective de capital.

Enfin, l'augmentation des droits de vote de base pourrait fournir le principal levier permettant de renforcer le poids des pays les plus pauvres. Un doublement des droits de vote de base autoriserait déjà un résultat dépassant celui obtenu au FMI avec un triplement. Deux options plus ambitieuses consisteraient au triplement des droits de vote de base ou mieux encore pour les pays

les plus faibles au retour à la part historique dans les droits de vote, soit 10,78 %. Du choix en ce domaine dépendra notamment la valorisation de la spécificité du mandat de la Banque par rapport à celui du FMI. Pour faire sens à long terme, l'option retenue devrait s'accompagner d'un mécanisme préservant cette part contre d'éventuelles dilutions à l'avenir.

La composition du conseil de la Banque pose la question essentielle de la place réservée à l'Afrique sub-saharienne. Un consensus a semblé se dégager progressivement en faveur de la création d'une chaise africaine supplémentaire sous réserve que ce soit à budget constant. La proposition de deux chaises supplémentaires ne recueille guère que le soutien de la France.

Sur un terrain connexe à ces différents sujets, compte tenu du précédent au FMI, a émergé la question du mode de sélection du président de la Banque mondiale. Son inclusion dans la négociation répondrait en effet à un souci de cohérence face aux engagements pris lors de la désignation du directeur général du FMI.

#### **Position de la France :**

La France est de longue date favorable au renforcement du poids et de la participation des pays à faible revenu dans la gouvernance de la Banque mondiale. Compte tenu du mandat particulier de la Banque, celle-ci ne saurait demeurer en dehors du mouvement et des avancées observées au FMI.

Le cadre de négociation qui vise à valoriser le poids des émergents à la Banque mondiale n'aboutira pas sans concessions de l'ensemble des pays développés. La France souhaite que la Banque avance rapidement sur ce sujet en vue d'un accord global aux assemblées de printemps 2009, voire dès les assemblées annuelles d'octobre 2008 si cela s'avère possible.

S'agissant des droits de vote, les résultats de la réforme au FMI fournissent une base de consensus qu'il convient de mettre à profit pour bâtir l'accord particulier à la Banque. La prise en compte des contributions des bailleurs permettrait en outre de reconnaître leurs efforts et d'aboutir à un dispositif incitatif. La France soutient enfin la revalorisation de la place des pays pauvres les plus sous-représentés, au moins par un triplement des droits de vote de base, voire par un retour au niveau des droits de vote de base historique. Cette revalorisation, en phase avec la spécificité du mandat de la Banque mondiale, conduirait à un résultat encore plus favorable pour les pays pauvres qu'au FMI. Elle devrait en outre être assortie d'un mécanisme qui permette de maintenir dans le temps la part relative des droits de vote de base.

Du point de vue de la structure du capital, une augmentation sélective au profit des seuls pays les plus sous-représentés, pour limiter le niveau de l'augmentation, serait vraisemblablement préférable à un échange d'actions à capital constant, plus compliqué à mettre en œuvre, puisqu'il exige l'accord de chacun des pays contributeurs.

La France a continué à soutenir la création de deux chaises africaines supplémentaires au conseil d'administration, mais elle est désormais la seule à le faire. Dans l'hypothèse de la création d'une seule chaise, qui serait alors principalement anglophone, il serait important de veiller pour des raisons d'équilibre à ce que la chaise francophone puisse bénéficier de moyens additionnels.

Enfin, comme ses partenaires européens, la France souhaite que la question de l'élection du président de la Banque mondiale soit aussi ouverte qu'elle l'a été pour le directeur général du FMI, en particulier s'agissant du critère de nationalité, notamment dans un souci d'équilibre entre l'Europe et les Etats-Unis au niveau de la gouvernance des institutions de Bretton Woods.

## **Le fonctionnement interne de la Banque mondiale a été modernisé**

### **Le nouveau code de conduite du conseil d'administration**

La Banque mondiale a adopté en octobre 2007 un nouveau code de conduite concernant les administrateurs et leurs conseillers.

Le nouveau code de conduite étend et renforce les dispositions déjà en vigueur :

- le nouveau code résulte de la fusion et de la révision des anciens codes de conduite, des règles relatives aux conflits d'intérêts et des procédures du comité d'éthique. L'ensemble des personnes soumises au code, à savoir les administrateurs dont le président de la Banque ainsi que tous leurs conseillers, devront le signer après chaque élection et suivre une formation en matière d'éthique ;
- la définition du conflit d'intérêt est élargie. Un administrateur concerné par l'hypothèse d'un conflit d'intérêt aura l'obligation immédiate de s'abstenir de toute participation aux sujets en cause dans l'attente des orientations du comité d'éthique ;
- les dispositions relatives aux incompatibilités professionnelles sont renforcées : les membres du conseil (i) ne pourront exercer aucune activité parallèle, (ii) devront rester en retrait des questions touchant aux relations entre la Banque et leur ancien employeur pendant un an, (iii) devront déclarer toute négociation avec un employeur potentiel et (iv) ne pourront pas travailler pour la Banque ;
- les administrateurs devront s'engager à ne pas exercer d'influence sur la direction de la Banque par rapport à une série de sujets de gestion interne ;
- les membres du conseil devront s'engager à coopérer avec le comité d'éthique, dont la nature est précisée dans le nouveau code.

Le nouveau code montre la voie d'une réforme plus ambitieuse de la gouvernance de la Banque à approfondir dans les directions suivantes : (i) évaluation de la gouvernance, (ii) implication du conseil dans la nomination des emplois de haut niveau, (iii) implication du conseil dans l'adoption des stratégies pays et sectorielles ou encore (iv) publication des débats.

Le conseil rendra compte des travaux aux ministres dans le cadre du comité du développement.

### **Position de la France :**

La France a accompagné de manière volontaire la démarche d'adoption du nouveau code de conduite qui adresse un signal fort de modernisation. Elle a considéré avec les autres membres du conseil que le nouveau code ne constituait qu'une étape de l'amélioration de la gouvernance de la Banque. Celle-ci doit encore faire l'objet d'un programme spécifique de travail, comme pour la désignation des cadres dirigeants.

## **Le nouveau cadre de gestion des fonds fiduciaires**

Les fonds fiduciaires sont devenus aujourd'hui pour le groupe de la Banque mondiale un complément important de son action. Au nombre de 929, ils totalisent un montant de 21 milliards de dollars de stock. Ces cinq dernières années, le portefeuille de fonds fiduciaires de la Banque a cru rapidement en volume, en diversité et en complexité. Cette croissance est due à

l'effet conjugué de trois facteurs : (i) la création de fonds dans le cadre des initiatives d'annulation de dette (initiative PPTE), (ii) le lancement de nouvelles initiatives dans le domaine des biens publics mondiaux comme le Fonds pour l'environnement mondial et (iii) l'expansion des partenariats. Les fonds varient en taille de 200 000 dollars à plusieurs milliards. Les décaissements des 900 fonds existants pour l'année fiscale 2005 s'élèvent à 4,1 milliards de dollars et sont à comparer aux décaissements de l'AID de 9 milliards et de la BIRD de 9,7 milliards de dollars.

En soutien d'une grande variété d'objectifs de développement aux niveaux pays, régional ou mondial, les fonds :

- soutiennent les pays pour retrouver leur solvabilité ;
- aident à préparer les programmes financés par la BIRD et l'AID ;
- permettent à la Banque de répondre rapidement lorsque les prêts sont impossibles (Bosnie, territoires palestiniens, Soudan) ;
- aident à augmenter les activités cœur de la Banque comme le travail analytique, la supervision de projet et l'assistance technique.

Ces fonds reçoivent le soutien de 290 bailleurs. Les gouvernements en sont les principaux contributeurs (77,5 %) suivis par la Banque elle-même (11,8 %), les organisations intergouvernementales (8,5 %), les entités sans but lucratif (1,7 %) et celles à but lucratif (0,5 %).

La Banque mondiale explore les pistes permettant de simplifier et transformer ces fonds en des instruments encore plus puissants de lutte contre la pauvreté à des niveaux de risque gérables. Après la suppression en 2005 des fonds fiduciaires de consultants à la BIRD, la Banque entend promouvoir les fonds programmatiques et améliorer l'administration et le *reporting*. Dans cette perspective, différents chantiers ont été ouverts. Tout d'abord, la Banque développe actuellement un cadre stratégique pour mieux aligner les fonds fiduciaires sur la stratégie de la Banque tout en renforçant la prévisibilité pour les pays récipiendaires et la transparence et l'efficacité de la gestion pour les bailleurs. Le cadre devra être adapté à la diversité des fonds (taille, secteur, objet) dans lesquels la Banque est impliquée (du simple hébergement du fonds à sa gestion). Ensuite, la Banque entend revoir différentes dimensions de la gestion des fonds fiduciaires : (i) le cadre de gestion des risques et des contrôles a été revu en 2007, (ii) la politique de tarification de la gestion aux bailleurs sera modifiée afin de davantage prendre en compte la taille et la complexité des fonds et (iii) les modalités d'information des bailleurs devraient également être améliorées, notamment en tirant davantage profit des possibilités informatiques -extranet pour les bailleurs.

Le secteur des infrastructures fournit l'exemple le plus abouti des efforts de simplification et de rationalisation des fonds fiduciaires. La Banque propose la création d'une *holding*, dont chaque fonds existant constituerait une fenêtre autonome. L'objectif affiché est d'éviter autant que possible la création de nouveaux fonds, d'utiliser au mieux les mécanismes existants et de réduire les coûts de transaction ainsi que les risques fiduciaires pour la Banque.

A la BIRD, les priorités pour les fonds fiduciaires sont l'Afrique, le changement climatique et les infrastructures. Elle souhaite également s'engager plus fortement dans la promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et les biens publics mondiaux.

La SFI a défini comme principaux axes de sa stratégie relative aux fonds fiduciaires le renforcement des opérations dans les marchés dits frontières, les partenariats à long terme avec des entreprises des pays en développement pour favoriser les investissements sud-sud, la définition de normes sociales et environnementales exigeantes, les investissements dans les secteurs des infrastructures, de la santé et de l'éducation. Elle entend aussi attacher une importance accrue à l'impact de ses opérations sur le développement.

Enfin, l'AMGI, qui traite de l'encouragement de l'investissement direct étranger dans les pays en développement, a pour priorité les infrastructures pour faire face à la croissance urbaine des pays en développement et desservir les populations rurales, les pays frontières et victimes de conflits, les investissements sud-sud, et les petites et moyennes entreprises.

#### **Position de la France :**

La participation française aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale est concentrée à plus de 90 % sur deux fonds : le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) auquel la France s'est engagée dans le cadre de la troisième reconstitution (2002-2005) à contribuer à hauteur de 164 millions d'euros sur 4 ans et le fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme dont la participation française s'établit à 225 millions d'euros traduisant l'engagement du précédent président de la République d'augmenter la contribution française.

Face à la place grandissante des fonds fiduciaires, un dispositif interministériel relatif à ces fonds a été mis en place en 2007. Ce comité interministériel anime la réflexion et coordonne la définition d'une stratégie française cohérente d'influence auprès des banques de développement en matière de fonds fiduciaires.

Dans le processus engagé par la Banque mondiale, la France porte un triple message : (i) économique, en faveur d'une coordination accrue des équipes, (ii) financier, en faveur d'une maîtrise du risque induit par la multiplication des fonds et (iii) politique, en faveur du passage d'une logique de résultat à une logique d'impact intégrant les effets indirects des actions du groupe de la Banque.

#### **La mise en œuvre des recommandations du panel Volcker en matière de déontologie.**

Le panel Volcker désigne le groupe indépendant de revue externe du département de déontologie institutionnelle qui a produit un rapport sous la présidence de M. Paul Volcker, ancien président de la Réserve fédérale des Etats-Unis.

Le groupe de travail de la Banque chargé en octobre 2007 de donner suite au rapport Volcker a rendu ses conclusions en décembre 2007 et endossé la plupart des recommandations du panel :

- sur le positionnement du département de déontologie institutionnelle, le groupe propose la suppression du cumul des postes de directeur et de conseiller du président, et le maintien du lien hiérarchique direct avec le président. Ce dernier souhaite élire le directeur du département au rang de vice-président ;
- un comité consultatif externe serait institué, inspiré du comité de supervision de l'organisme de lutte anti-fraude (OLAF) européen, malgré les différences institutionnelles à considérer. Bénéficiant d'attributions larges, il serait compétent pour conseiller le président, le comité d'audit et le directeur du département de déontologie institutionnelle en matière de (i) politique d'enquête, (ii) conflits d'intérêts, (iii) gestion du département et (iv) mise en œuvre des recommandations du panel Volcker ;
- une unité de conseil serait créée au sein du département de déontologie institutionnelle, en appui des services ;

- un plan d'action systématique devrait être mis en œuvre après chaque enquête, dans le cadre d'un processus d'intervention et de répartition des rôles précisément défini et encadré ;
- la compétence serait partagée entre département de déontologie et services opérationnels pour les revues de mise en œuvre détaillée, c'est-à-dire les enquêtes préliminaires pendant la réalisation des projets ;
- la présidence du comité de sanction serait confiée à un membre du comité extérieur aux services, et non plus à un vice-président de la Banque ;
- les enquêtes sur le personnel hors questions de fraude ou de corruption seraient transférées au bureau d'éthique.

Le rapport du groupe de travail a été favorablement accueilli par le conseil de la Banque. La création du comité consultatif externe a toutefois soulevé d'importantes réserves compte tenu du risque de promotion d'une structure de gouvernance parallèle.

#### **Position de la France :**

La France a reçu comme une amélioration certaine les mesures annoncées dans la politique de lutte contre la fraude et la corruption, inscrites dans la recherche de l'équilibre optimal entre efficacité et transparence. Elle a toutefois signalé le risque qui résidait dans la mise en place d'un comité consultatif externe susceptible de constituer un écran entre le département de déontologie institutionnelle et le conseil de la Banque, qui doit conserver une vue claire et directe des sujets sensibles. L'extension des compétences du comité d'audit pourrait offrir une alternative crédible respectant le cadre de gouvernance de la Banque.

## **La question de la présence française**

Au cours de l'année 2007, le nombre de Français titulaires au sein du groupe a poursuivi son évolution à la baisse, atteignant 314 personnes -contre 323 à fin 2004- dans un contexte de croissance des effectifs. En pourcentage, les Français représentent désormais 2,87 %, contre 3,02 % en 2003, à part du capital inchangée (4,41 %).

Au sein du G7, la France est passée au deuxième rang dans les effectifs du groupe mondiale : les Français représentent 2,87 % des effectifs, loin derrière les Américains mais devant les autres Européens du G7 et le Japon.

Par rapport aux droits de vote, la France est sous représentée -2,87 % des effectifs pour 4,3 % des droits de vote à la BIRD- à l'instar des autres grands actionnaires à l'exception des Etats-Unis, mais dans une moindre proportion que ceux-ci. A la BIRD, les principaux pays en sur-représentation sont des pays anglophones : Etats-Unis (16,38 % des droits de vote, 19,74 % des effectifs), Inde (2,78 %, 9,69 %). De l'autre côté, un certain nombre de grands actionnaires sont nettement sous-représentés : Japon (7,86 % des droits de vote, 1,05 % des effectifs), Allemagne (4,49 %, 1,63 %), Royaume-Uni (4,3 %, 2,61 %). A la SFI, les pays sur-représentés sont des grands clients de l'institution -Inde, Philippines, Chine, Pakistan et Brésil-, alors que l'ensemble des membres du G7 sont sous-représentés.

La représentation des Français par grade montre une plus forte présence aux grades les plus élevés. En effet, si les Français ne représentent que 2,2 % du personnel de soutien, ils représentent 5,3 % aux grades des directeurs et vice-présidents.

## Répartition des nationalités dans l'encadrement supérieur de la Banque mondiale

Pays	Grade					Total	% Total	Part au capital
	H	I	J	K	L			
Américains	385	53	9		1	448	27	16,84
Indiens	128	16	1	1		146	9	2,85
Britanniques	86	20	1			107	7	4,41
Français	62	14	3			79	5	4,41
Canadiens	57	7	1			65	4	2,85
Allemands	43	8	1			52	3	4,6
Hollandais	29	3				32	2	2,26
Australiens	24	6				30	2	1,55
Japonais	21	6	1	1		29	2	8,07
Italiens	23	3	1	1		28	2	2,85
Belges	21	3	1			25	2	1,84
Brésiliens	19	5				24	2	2,12
Colombiens	21	2				23	1	0,4
Pakistanais	21	2				23	1	0,59
Néo-zélandais	15	4		1		20	1	0,46
Philippins	15	3				18	1	0,44
Ghanéens	11	3	1			15	1	0,1
Irlandais	8	6	1			15	1	0,34
Sud africains	13	2				15	1	0,86
Chinois	12	2				14	1	2,85
Danois	12	1				14	1	0,85
Libanais	13	2				14	1	0,02
Espagnols	9	1		1		14	1	1,78
Suédois	10	1	1	1		13	1	0,95
Iraniens	9	3				13	1	1,51
Nigérians	10	1	1			12	1	0,8
Tunisiens	11	1				12	1	0,05
Kenyans	10	1				12	1	0,16
Malaisiens	9	2				11	1	0,52
Péruviens	11					11	1	0,34
Chiliens	6	4				10	1	0,44
Mexicains	9	1				10	1	1,2
Portugais	9	1				10	1	0,35
Suisses	10	10				10	1	1,69



sur représentation  
sous représentation

La répartition des vice-présidences géographiques montre une concentration française sur deux régions, l'Afrique sub-saharienne (bien qu'en baisse sensible) et la région Afrique du Nord et Moyen-Orient. Afin de renforcer notre représentation dans les régions où se concentrent les plus gros portefeuilles de la Banque, il serait opportun que le recrutement des Français permette une plus grande diversification entre les différents départements géographiques. La répartition des Français dans les réseaux thématiques de la BIRD continue à se caractériser par une « surreprésentation » au sein de l'Institut de la Banque mondiale. Enfin, dans les départements fonctionnels, la France est surreprésentée dans le département relations extérieures, bien représentée dans le département développement des secteurs financiers et privés, mais insuffisamment représentée dans les départements juridique, trésorerie, politiques opérationnelles et services aux pays, mobilisation des ressources et finance de marché et risque crédit, qui comptent parmi les départements stratégiques.

La diversité devrait présider davantage aux orientations en matière de ressources humaines et de recrutement à moyen et long terme. Après de longues discussions, la Banque mondiale a adopté en 2007 une stratégie visant à promouvoir la diversité et l'inclusion au sein du groupe. Cette stratégie à horizon 2012 poursuit des objectifs :

- de rééquilibrage en faveur des nationalités fortement sous-représentées : Argentine, Brésil, Chine, Egypte, Allemagne, Indonésie, Italie, Japon, Corée, Koweït, Mexique, Maroc, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Russie, Arabie saoudite, Suède, Suisse, Thaïlande, Turquie. Pour les pays emprunteurs, une cible de 43-48,5 % des effectifs a été fixée alors qu'ils représentent 40,2 % aujourd'hui ;
- de parité hommes/femmes, avec un double objectif de 45 % des effectifs dans les grades intermédiaires (41,6 % aujourd'hui) et de 30 à 35 % des cadres dirigeants (28,4 % aujourd'hui) ;
- de meilleure représentation des personnes d'origine sub-saharienne ou des Caraïbes, avec un objectif de 10 % (8,9 % aujourd'hui).

Face au constat du biais favorable aux diplômes anglo-saxons, au préjudice des cursus différents et notamment français, la chaise française a demandé à l'institution de travailler à fournir des indicateurs de diversité de diplômes.

## **Revue du budget et des salaires à la Banque Mondiale**

### **Budget de la Banque mondiale**

Le budget de la Banque mondiale pour l'exercice 2008 s'élève à un peu plus de 1,6 milliard de dollars, stable en valeur réelle et en hausse de 2,9 % en valeur nominale. En incluant les postes présentés hors budget dits « en dessous de la ligne » -financement par dons de programmes et partenariats mondiaux, pensions, fonctionnement du conseil d'administration et du groupe indépendant d'évaluation-, le budget total de la Banque s'élève à 2,1 milliards de dollars comme en 2007. L'objectif de stabilité en valeur réelle est globalement accepté par le conseil, qui a toutefois clairement manifesté sa volonté de voir la procédure budgétaire profondément revue en regrettant l'absence de stratégie claire.

Ces résultats sont pour partie atteints grâce à une augmentation des ressources apportées par les bailleurs à travers les fonds fiduciaires. En particulier, au cours de la période 2005-2007 les fonds fiduciaires ont progressé de 7,3 % par an, de sorte que la part des activités de la Banque financée par leur biais est passée de 18,0 à 19,8 %.

Ce budget a néanmoins procédé à des redéploiements pour près de 100 millions de dollars, à un niveau modeste mais qui instaure un précédent dans l'institution. Ces redéploiements illustrent la volonté de dégager des marges de manœuvre pour financer les priorités dans le cadre d'un budget stable. Les priorités désignées pour en bénéficier étaient les rubriques relatives (i) aux Etats fragiles (13,8 millions de dollars), (ii) aux infrastructures (16,3 millions de dollars), (iii) aux travaux sur le changement climatique et l'énergie propre (8,8 millions de dollars) et (iv) à la gouvernance et à la lutte contre la corruption (13,7 millions de dollars).

Les redéploiements sont financés à travers des efforts de productivité et des coupes budgétaires. La plus grande partie des ressources dégagées provient de la taxe dite de productivité (environ 32 millions de dollars), appliquée en moyenne à hauteur de 2 %. Les redéploiements internes aux unités opérationnelles représentent la deuxième source d'économies (un peu plus de 30 millions de dollars) et les fonctions support la troisième (13 millions de dollars).

Les dépenses 2007 se sont élevées à 1,56 milliard de dollars, soit une exécution légèrement en retrait des 1,59 milliard de dollars votés.

#### **Position de la France :**

La France est favorable au maintien du principe d'un budget stable en valeur réelle.

Elle n'en a pas moins fait partie des voix qui se sont exprimées en faveur d'une amélioration de la procédure budgétaire jugée indispensable, visant : (i) une meilleure interaction entre la direction et le conseil, notamment au niveau du comité du budget, (ii) un renforcement de l'autorité de la direction financière afin de responsabiliser davantage les vice-présidences dépensières, (iii) un renforcement du système de suivi des dépenses et la mise en place d'un budget orienté vers les résultats, (iv) la définition d'un cadre particulier destiné aux arbitrages budgétaires, (v) l'élaboration d'un document budgétaire global intégrant le volet recettes, (vi) l'intégration dans le budget des postes de dépenses dits en-dessous de la ligne.

Il est certain que la stratégie de la Banque doit être formalisée pour être traduite clairement dans les choix budgétaires et les redéploiements, surtout compte tenu du fait que la priorité à l'Afrique fait largement consensus.

Enfin, la France partage le souci de veiller à l'indépendance de la Banque en regard de la place grandissante prise par les fonds fiduciaires et le risque éventuel de les utiliser pour contourner la discipline budgétaire.

#### **Salaires à la Banque mondiale**

Le principe de modération a été respecté à la Banque mondiale au niveau de la masse salariale globale. L'accroissement moyen de la grille salariale de 3,2 % en glissement annuel de mai 2007 à mai 2008 est inférieur à l'inflation qui s'établit à 5 % sur la période.

Cette moyenne n'en cache pas moins des disparités. Les rémunérations des postes les plus élevés à la Banque mondiale (catégories d'emploi J et K - vice-présidents) bénéficient d'une augmentation salariale en ligne avec l'inflation (5 %). Par ailleurs, au niveau de la SFI, la modération salariale est en partie contournée par une hausse soutenue des primes. Si ces hausses (entre 12 et 25 %) sont sans rapport avec les hausses de productivité demandées aux services ou l'accroissement de la qualité de leurs prestations, elles trouvent leur justification : (i) ces calculs de prime de marché suivent une méthodologie constante dans le temps et acceptée par le conseil d'administration ; (ii) la SFI est beaucoup plus décentralisée que la BIRD et l'attraction de personnel qualifié est plus difficile en zone de vie sensible qu'à Washington.

#### **Position de la France :**

La France a soutenu au conseil d'administration cette modération salariale et la politique d'adaptation aux particularités au sein du groupe Banque mondiale. Elle a voté contre l'augmentation des salaires des administrateurs.

# CONCLUSION

---

Dans un monde confronté à l'une des plus sévères crises financières depuis 1929, combinée à une double crise énergétique et alimentaire, ainsi qu'à la persistance de la pauvreté dans de nombreux pays, les institutions de Bretton Woods jouent un rôle majeur et irremplaçable.

Ce sont des organisations quasi universelles qui, comme telles, offrent un cadre de coopération internationale unique. Elles mobilisent une expertise intellectuelle et des moyens de financement considérables au service d'une triple mission : l'action en faveur de la stabilité financière internationale et des échanges, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs de développement du millénaire au moyen de l'appui à une croissance durable, les biens publics mondiaux, parmi lesquels la maîtrise des conséquences du changement climatique, des pandémies et de la crise alimentaire.

En matière d'appui au développement, ce rôle est largement reconnu, comme en témoignent l'ampleur de la 15<sup>ème</sup> reconstitution de l'AID tout comme celle des fonds fiduciaires dont la gestion a été confiée à la Banque mondiale. Celle-ci se voit ainsi dotée d'une légitimité et d'une crédibilité qui en font un instrument opérationnel particulièrement adéquat de coordination et d'harmonisation des bailleurs de fonds, tant bilatéraux que multilatéraux. Cela justifie l'investissement financier et humain de notre pays dans ces institutions et l'importance d'y conserver une place de choix.

De plus, la Banque mondiale, ainsi que les autres banques multilatérales de développement construites sur le même modèle, permet aux bailleurs de fonds bilatéraux de mobiliser des ressources financières élevées pour un coût budgétaire réduit, essentiellement pour ce qui concerne les pays à revenu intermédiaire, où se trouve la majorité des pauvres. Cela justifie d'autant les ressources que la France alloue au groupe de la Banque mondiale, tout en exigeant une grande vigilance quant à la gestion de l'institution et à la protection de son intégrité financière.

De par son influence, la France a été capable, au fil du temps, de faire reconnaître et de renforcer une priorité en faveur de l'Afrique Subsaharienne, tant à la Banque mondiale qu'au FMI. Ces priorités sont conformes à nos orientations nationales tout en permettant d'en démultiplier les effets dans des conditions que nos seuls moyens ne permettraient pas d'atteindre. Il en va de même, comme on l'a relevé, dans le domaine de la santé, dans lequel la France dispose de longue date d'un avantage comparatif certain mais dont l'ampleur des défis est telle qu'elle ne pouvait plus y faire face par ses seuls moyens. Mais il nous appartient, en nous appuyant sur les leçons tirées de notre coopération bilatérale, d'en faire partager les valeurs, les savoir-faire et les modes opératoires. Mutatis mutandis, il en va de même dans d'autres domaines.

Pour autant, de nombreux et nouveaux défis se posent aux institutions de Bretton Woods.

Un premier enjeu concerne la préparation de l'avenir, qui impose d'investir dans les ressources institutionnelles. Ceci renvoie autant à la recherche – quels domaines, quelles priorités, quelles adaptations des politiques ? – qu'à l'investissement dans les ressources humaines, au maintien de l'attractivité des deux institutions et de leur avantage comparatif. Il s'agit de la préservation et du renforcement d'une autre forme de leur légitimité : celle des résultats qu'elles produisent, à l'égard desquels l'attention portée n'est pas toujours suffisante.

Un deuxième enjeu a trait aux partenariats que nouent les deux institutions, entre elles mais aussi avec leurs partenaires naturels que sont leurs pays d'opération comme les pays industrialisés qui les soutiennent. Ceci concerne non seulement l'élaboration des politiques mais aussi leur mise en œuvre sur le terrain. Un renforcement des partenariats est à cet égard d'autant plus important qu'il pourra en résulter une réduction des coûts de transaction pour les pays d'opération. Enfin, les partenariats avec les banques régionales de développement devraient aussi être enrichis dans la même perspective. C'est particulièrement le cas en Afrique, où les bailleurs ont manifesté un intérêt sans ambiguïté avec la reconstitution, également historique, du FAfD.

Enfin, le renforcement du potentiel de croissance et du secteur privé est le levier essentiel pour atteindre les objectifs de développement du millénaire. A cet égard, on attend des institutions de Bretton Woods, en particulier le groupe de la Banque mondiale à travers l'ensemble de ses composantes, un comportement plus proactif et plus stratégique.