



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**STABILITE ET CROISSANCE,
DEVELOPPEMENT, GOUVERNANCE :**

**LA FRANCE, LE FMI ET LA BANQUE MONDIALE EN
2003/2004**

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

JUILLET 2003/JUIN 2004



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

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

J'ai le plaisir, au nom du gouvernement, de transmettre le sixième rapport au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, couvrant la période de juillet 2003 à juin 2004. Comme les précédents, ce rapport expose les enjeux et les positions défendues par la France sur les principales questions dont les institutions financières internationales ont eu à connaître durant cette période, dans un souci d'information et de transparence envers le Parlement et la société civile.

La période a été marquée par les suites de la présidence française du G7/G8. Elle a permis de concrétiser des perspectives ouvertes par le Sommet d'Evian. On retiendra en particulier l'adoption par les ministres des finances du G7 d'un rapport aux Chefs d'Etat et de gouvernement sur le financement du terrorisme visant à renforcer la mobilisation internationale, support du plan d'action adopté sous présidence américaine en début d'année. Dans un autre domaine, l'approche dite d'Evian permettant d'améliorer les modalités de restructuration des dettes souveraines des pays non éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été mise en œuvre par le Club de Paris.

Le renforcement du système monétaire et financier international a connu des avancées contrastées. Des progrès doivent être relevés, au premier rang desquels la pleine participation des institutions financières internationales à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La France a joué un rôle moteur dans cette évolution qui assure la mobilisation d'une expertise technique importante pour réaliser les travaux nécessaires (évaluations, assistance technique). Le FMI a par ailleurs amélioré la qualité de son diagnostic pour mieux prévenir les risques de crise : évaluation des équilibres entre engagements et actifs à l'échelle des groupes d'acteurs économiques des pays ; meilleure prise en compte de la dimension régionale dans la surveillance pour tenir compte des interdépendances économiques et financières. Toutefois, il n'a pas été possible de pérenniser l'instrument financier dont disposait le FMI pour prévenir les crises, au motif qu'aucun pays ne l'avait encore utilisé en quatre ans d'existence. La France a néanmoins obtenu que les discussions se poursuivent sur son remplacement.

La perspective d'un dispositif institutionnel de restructuration des dettes souveraines s'est en outre éloignée. Certes, les accords contractuels entre les pays émergents et les investisseurs se généralisent pour mieux définir les conditions dans lesquelles les différentes émissions obligataires pourraient faire l'objet d'une restructuration en cas de défaut.

La surveillance exercée par le FMI sur la situation macro-économique et financière mondiale et celle de ses membres a joué un rôle important dans le débat sur les changes et la coordination des politiques économiques. Les travaux du FMI ont en effet au début de l'année exposé la nécessité que l'ajustement des déficits américains ne passe pas exclusivement par une appréciation de l'euro contre le dollar, mais aussi par des mesures correctrices aux Etats-Unis. La France reste pleinement impliquée dans la surveillance mutuelle exercée par le FMI et s'est portée volontaire à un programme d'évaluation de son secteur financier (PESF). Il s'agit d'une procédure au cours de laquelle le FMI procède à un examen approfondi des forces et des faiblesses du secteur financier du pays volontaire, afin de détecter ses vulnérabilités éventuelles et identifier les réformes prioritaires pour les prévenir. Il a paru

important que la France montre l'exemple en se soumettant à cet exercice, dont les résultats devraient être rendus publics dans le courant de l'automne.

La présidence française du G7/G8 a également été l'occasion de mobiliser la communauté internationale en faveur du développement dont les institutions financières internationales constituent un relais essentiel. Une décision de première importance vient d'être prise avec la prorogation de la facilité gérée par le FMI en faveur des pays à faible revenu (FRPC) que certains membres contestaient. Les modalités de son financement doivent maintenant être discutées, mais l'obstacle de principe a été surmonté. Le FMI a également créé un instrument spécifique de soutien aux pays dont la balance des paiements est fragilisée suite à l'ouverture commerciale de pays tiers. La France s'est engagée tout particulièrement sur ces deux dossiers, conformément aux orientations politiques définies par le Président de la République s'agissant du financement du développement.

La Banque mondiale a pour sa part, engagé d'importants travaux d'évaluation des besoins financiers pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, parallèlement au suivi des engagements pris lors du Sommet de Monterrey. Elle prépare actuellement un rapport sur l'efficacité de l'aide, l'absorption et les modalités innovantes de financement du développement. Enfin, elle poursuit le suivi et la mise en œuvre des politiques sectorielles relatives à l'eau, la santé, le handicap, l'éducation et la transparence des industries extractives.

J'ai par ailleurs, organisé à Bercy avec mon homologue britannique un colloque sur la Facilité financière internationale. Il s'agit de définir un instrument permettant de mobiliser immédiatement les volumes financiers importants nécessaires à l'atteinte des objectifs internationaux en matière de développement. La France a également encouragé les institutions financières internationales à travailler sur de possibles mécanismes de taxation mondiale en faveur du développement, rejoignant en cela le mandat confié par le Président de la République au groupe de travail sur le financement du développement qu'il a créé fin 2003.

Les institutions financières internationales ont enfin, continué de jouer un rôle essentiel dans les procédures d'allègement de dette. La mise en œuvre de l'initiative PPTE s'est accélérée avec de nouveaux pays ayant atteint le point d'achèvement et d'autres ayant bénéficié d'allègements additionnels au point d'achèvement. Le FMI a par ailleurs ouvert de nouvelles perspectives avec la définition d'un nouveau cadre d'analyse de viabilité de la dette des pays pauvres, qui permettrait de définir une politique de financement adapté au cas par cas.

Le 60^{ème} anniversaire des institutions de Bretton Woods doit être l'occasion d'un bilan et de dessiner des perspectives. La présidence américaine du G7/G8 (en 2004) a pris l'initiative de réflexions au sein du G7 à cet effet, dans le cadre d'un exercice dit « Revue stratégique ». Il s'agit de définir les principes d'une gestion modernisée des deux institutions et de s'assurer que les modalités de leur intervention restent adaptées à leur environnement sensiblement différent de celui de 1945. Ce travail devrait se poursuivre sous présidence britannique en 2005. Vous pouvez compter sur ma ferme détermination pour défendre, dans le cadre de cette revue stratégique, les priorités qui sont celles de la France : financement du développement, gouvernance des institutions, renforcement des outils de prévention et de résolution des crises.

Nicolas SARKOZY

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	9
1 RENFORCEMENT DU SYSTEME MONETAIRE ET FINANCIER	
INTERNATIONAL.....	13
1.1 ACCOMPAGNER LE RETOUR A LA CROISSANCE	13
1.1.1 <i>La reprise progressive doit être confortée par un retour de la confiance</i>	13
1.1.2 <i>Surveillance et prévision macroéconomique</i>	15
1.2 FAIRE PROGESSER LA STABILITE DU SYSTEME MONETAIRE ET FINANCIER	
INTERNATIONAL	20
1.2.1 <i>L'organisation de la surveillance</i>	20
1.2.2 <i>Les nouveaux outils de la surveillance</i>	21
1.2.3 <i>Les instruments de prévention des crises</i>	24
1.2.4 <i>La continuité des travaux sur la résolution des crises financières</i>	27
1.3 ASSURER UNE MONDIALISATION MAITRISEE.....	36
1.3.1 <i>La lutte contre les abus du système financier</i>	36
1.3.2 <i>Contribution à une libéralisation commerciale profitable à tous</i>	38
2 SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT	41
2.1 FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT	41
2.1.1 <i>Evaluer les besoins et mettre en œuvre les orientations politiques</i>	41
2.1.2 <i>Mobiliser les ressources nécessaires</i>	46
2.2 INSTRUMENTS ET POLITIQUES AU SERVICE DE LA CROISSANCE DES PAYS EN	
DEVELOPPEMENT.....	50
2.2.1 <i>Revue des instruments du FMI</i>	50
2.2.2 <i>Soutenabilité de la dette</i>	52
2.2.3 <i>Activité du Club de Paris</i>	67
2.2.4 <i>Instruments et politiques sectorielles</i>	69
2.2.5 <i>Aide aux pays en crise</i>	86
2.2.6 <i>Action des IFI en Afrique</i>	93
3 GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS	97
3.1 UNE MEILLEURE MAITRISE BUDGETAIRE	97
3.1.1 <i>Impulsion du G7 sur la revue des processus budgétaires</i>	97
3.1.2 <i>Politiques salariales</i>	98
3.2 REFORME DES IFI.....	100
3.2.1 <i>Initiative américaine en G7</i>	100
3.2.2 <i>Réforme du comité d'audit de la Banque mondiale</i>	101
3.3 UNE MEILLEURE REPRESENTATION DES PAYS PAUVRES ET UNE PLUS GRANDE	
ASSOCIATION DE LA SOCIETE CIVILE.....	102
3.3.1 <i>Donner plus de poids aux pays pauvres dans le processus de décision</i>	102
3.3.2 <i>Le réseau parlementaire pour la Banque Mondiale</i>	103
3.4 PROMOUVOIR LA DIVERSITE	106
3.4.1 <i>Doing business</i>	106
3.4.2 <i>La place du français dans le travail des IFI</i>	107
3.4.3 <i>Les Français au FMI et à la Banque mondiale</i>	108

TABLE DES SIGLES

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

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

Introduction

Deux phases distinctes ont marqué la période de juillet 2003 à juin 2004 : tout d'abord une phase d'interrogations concernant un retour de la croissance mondiale jusqu'à la fin de l'année 2003, puis la phase actuelle de reprise confirmée et globale. Le système monétaire et financier international doit désormais – après une période durant laquelle il a fait la preuve de sa résistance – démontrer ses capacités à soutenir cette croissance et en faire profiter le plus grand nombre.

La communauté internationale doit dans ce contexte se mobiliser pour assurer une croissance pérenne, continuer d'œuvrer en faveur du développement et relever les défis d'une sécurité mondiale accrue.

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale contribuent à cette démarche collective. Leur activité en 2003/2004 s'est ainsi principalement orientée vers les objectifs suivants :

- un renforcement du système financier international afin d'accompagner le retour de la croissance ;
- un soutien au développement, à travers les analyses produites par les services des deux institutions et leur engagement de terrain renforcé aux côtés de leurs membres les plus défavorisés ;
- enfin un engagement dans l'amélioration de leur gouvernance, pour aboutir à une plus grande transparence dans leur fonctionnement, ainsi qu'à une répartition plus équitable des voix entre les membres.

Le renforcement du système financier international

Les dernières réunions internationales (Réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale, G7 finances, Sommet G8 de Sea Island) ont conclu à la nécessité d'œuvrer collectivement à l'installation d'une croissance pérenne dans l'ensemble des économies en développement, émergentes ou développées. Dans un contexte de reprise avec une augmentation des taux et des risques possibles dans les pays émergents dont l'endettement croît, les déséquilibres mondiaux devront être résorbés.

Ceci passe tout d'abord par la mise en œuvre de politiques économiques adaptées, tant dans le réglage conjoncturel que s'agissant des réformes structurelles appropriées aux enjeux auxquels ces différentes catégories de pays doivent respectivement faire

face : ouverture au commerce mondial, consolidation des systèmes financiers ou vieillissement des populations.

Ceci passe également par l'utilisation des institutions à disposition de la communauté internationale pour prévenir les crises financières, contrôler les flux internationaux, ou encore œuvrer pour le développement : le FMI et la Banque mondiale. Le FMI tient à cet égard un rôle essentiel de "tour de contrôle" du système monétaire et financier international, qui, grâce à la surveillance qu'elle exerce, rend possible une prévision des tendances à long terme et permet ainsi à la communauté internationale de se fixer des objectifs clairs d'action collective.

Enfin, la pérennité de la croissance passe aussi par un monde plus sûr, dans lequel les dispositifs de lutte contre toutes les formes de crimes financiers, qui peuvent soutenir des entreprises terroristes, sont renforcés.

Le soutien au développement

Dans le contexte des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) fixés en 2000, les réunions relatives au soutien des pays les plus défavorisés de la planète ont durant l'année écoulée eu pour principal objectif d'identifier les besoins exacts des diverses populations concernées, de quantifier les ressources nécessaires à la réalisation des OMD et de faire un premier bilan des efforts accomplis.

Il s'agit avant tout de préciser les montants en jeu concernant l'effort financier additionnel nécessaire pour la réalisation des OMD. Les résultats déjà disponibles montrent que cet effort devra être colossal : l'aide devrait être doublée d'ici à 2015 pour envisager de façon réaliste d'atteindre les OMD, indique la Banque mondiale. Un accroissement important à très court terme est de plus souhaitable et compatible avec les capacités d'absorption des pays bénéficiaires, notamment en Afrique.

Il s'agit également d'améliorer les canaux et le rythme de diffusion de l'aide dans les pays récipiendaires. Des travaux importants ont été menés durant l'année écoulée par les services du FMI et de la Banque mondiale concernant les capacités d'absorption de l'aide, la gestion de la viabilité de la dette des pays qui reçoivent de l'aide, l'efficacité de cette aide... Ces travaux ont pour objectifs d'optimiser l'aide distribuée aux pays en évitant autant les gaspillages que les effets collatéraux néfastes qui peuvent quelquefois se produire.

Il s'agit enfin de passer en revue l'ensemble des instruments financiers d'assistance aux pays pauvres du FMI, afin de mieux intégrer les situations propres à chaque membre et adapter les programmes en fonction de ces caractéristiques. De la même façon, les politiques sectorielles menées par la Banque mondiale doivent être révisées pour optimiser l'aide au développement.

L'amélioration de la gouvernance des Institutions financières internationales

Les différents fora internationaux de discussion ont vu en 2003 une nouvelle catégorie de pays, les grands pays émergents comme l'Inde, la Chine, le Brésil ou le Mexique revendiquer à juste titre une capacité d'influence plus grande sur les décisions de la communauté internationale. Après la "démonstration de force" opérée à Cancun, ces pays entendent faire valoir leurs positions sur l'ensemble des questions financières internationales. La montée en puissance du G20 est caractéristique de cette tendance.

Au FMI et à la Banque mondiale, la question de la répartition des quotes-parts est pour l'instant bloquée par le refus américain de procéder à tout amendement des statuts de l'institution, nécessaire pour réviser la répartition des droits de vote des pays membres. Les bureaux des administrateurs représentant les pays les plus pauvres ont toutefois bénéficié d'une assistance technique et matérielle au fonctionnement de leurs bureaux, à titre de première mesure en faveur d'un renforcement de la voix des pays pauvres dans le processus décisionnel des IFI. La France a soutenu cette initiative et continuera de se mobiliser afin de renforcer la voix des pays pauvres dans les deux institutions, et plus particulièrement celle de l'Afrique.

Les pays membres entendent également renforcer leur contrôle sur l'activité des IFI. Cela porte notamment sur les processus budgétaires au FMI comme à la Banque mondiale. Une réforme de ces processus est en cours, qui permettra aux membres d'être mieux informés et de décider plus efficacement des priorités d'action des deux institutions en fonction des contraintes budgétaires.

Un questionnaire a enfin été lancé dans l'enceinte du G7 sous présidence américaine à l'occasion des 60 ans des Institutions de Bretton Woods, afin de mesurer l'adéquation du fonctionnement et des moyens d'action du FMI et de la Banque mondiale à leur nouvel environnement. Cette "Revue stratégique" se poursuivra en consultation avec les dirigeants des deux institutions et les autres pays actionnaires durant le deuxième semestre 2004 et le début 2005.

1 Renforcement du système monétaire et financier international

Les efforts accomplis collectivement en 2003/2004 témoignent de la volonté de la communauté et des institutions financières internationales (IFI) de créer un environnement favorable à la croissance et dans lequel elle puisse perdurer, ce qui passe à la fois par un système financier international plus stable, des institutions plus solides, donc plus de transparence, plus de responsabilité et une meilleure sécurité.

1.1 Accompagner le retour à la croissance

1.1.1 La reprise progressive doit être confortée par un retour de la confiance

Les travaux du G7 et du FMI sur la conjoncture économique

Le premier semestre 2003, marqué par de fortes incertitudes liées aux évolutions de la situation géopolitique mondiale, avait fortement pesé sur la confiance des acteurs économiques que sont les entreprises ou les ménages. Les Chefs d'Etat et de gouvernement ont de ce fait, au sommet d'Evian, placé le retour de la confiance au cœur des efforts de la communauté internationale en faveur d'une reprise durable et équilibrée.

La conjoncture s'est sensiblement améliorée depuis un an. La croissance est restée vigoureuse aux Etats-Unis (prévision annuelle en 2004 de 4,6%), au Japon (prévision annuelle en 2004 de 3,4 %), en Chine et dans le reste de l'Asie. La reprise a été confirmée dans la zone euro, avec une progression de 2,5 % de l'activité en rythme annuel au premier trimestre 2004. Enfin, après un début d'année 2003 défavorable, la croissance française est revenue sur un rythme proche de 2,5% au second semestre, puis supérieur à 3% début 2004.

Les quatre réunions du G7 tenues entre juin 2003 et juin 2004 de même que les réunions du CMFI en septembre 2003 et en avril 2004, ont reflété cette priorité accordée au retour de la croissance. Les ministres des finances ont à chaque fois consacré une part importante de leurs discussions à l'appréciation de la situation économique et aux risques pouvant peser sur la reprise.

Une attention particulière a été portée aux questions de change à Doubaï et Boca Raton (*voir paragraphe suivant*). Les ministres se sont penchés sur les réponses économiques pour assurer une croissance durable et la résorption équitable des déséquilibres courants, dans le cadre d'un agenda pour la croissance : augmentation du taux d'épargne aux Etats-Unis pour réduire les déséquilibres, réformes structurelles en Europe et au Japon. Lors du G7 de New York, les ministres des finances se sont penchés plus particulièrement sur l'évolution du prix du pétrole¹. A cette occasion, des contacts bilatéraux avec les pays producteurs ont également été encouragés.

Parallèlement à cette action macroéconomique, les ministres des finances se sont engagés à Doubaï dans un processus d'échange d'expériences en matière de réformes structurelles. Ces échanges ont déjà concerné le marché du travail, la réforme des retraites et la réforme des systèmes de santé. Dans cette optique, la mise en œuvre de réformes structurelles a été accélérée afin d'accroître la productivité et l'emploi des économies les plus industrialisées de la planète.

Ces analyses des pays du G7/G8 constatant la reprise économique mondiale ont été reprises par le Comité monétaire et financier international du Fonds Monétaire International, réuni à Washington en avril 2004.

Les travaux sur les changes

Les pays membres du G7, et la France en particulier, ont été vigilants aux évolutions de l'euro face au dollar. En effet, la sensible dépréciation du dollar en 2003 (-17%) entretenue notamment par la perspective de la poursuite du creusement des déficits américains, a fait peser un risque sur la croissance américaine et la reprise mondiale.

A Doubaï en septembre 2003, les Ministres des Finances du G7 ont souhaité que l'ajustement des déséquilibres mondiaux se fasse de manière plus équitable et non pas essentiellement aux dépens de la zone euro comme cela était le cas. A cette fin, ils se sont prononcés en faveur d'une plus grande flexibilité des régimes de changes dans les zones où celle-ci fait défaut. Alors que ce message était essentiellement dirigé vers les pays asiatiques où cette flexibilité fait encore défaut, les marchés l'ont perçu comme une volonté d'affaiblissement du dollar. Dans ces conditions, le dollar a continué de se déprécier contre toutes devises.

A Boca Raton, le 6 février 2004, les Ministres des Finances du G7 ont par conséquent à nouveau exprimé leur inquiétude concernant l'évolution des changes. Le communiqué du G7 de Boca Raton s'inspire largement de la déclaration de

¹ Selon les termes du communiqué de New York, "*certains risques continuent toutefois d'assombrir les perspectives. L'économie mondiale profiterait d'une baisse des cours du pétrole. Nous nous réjouissons de ce que certains producteurs ont récemment annoncé un accroissement de leur production. Nous invitons maintenant tous les producteurs de pétrole à assurer un approvisionnement adéquat afin que les prix du pétrole reviennent à des niveaux compatibles avec la prospérité et la stabilité durables de l'économie mondiale, plus particulièrement dans le cas des pays en développement les plus pauvres*".

l'Eurogroupe du 19 janvier : les ministres des finances ont estimé qu'"une volatilité excessive et des mouvements désordonnés des taux de change ne sont pas souhaitables pour la croissance économique" et insisté "sur le fait qu'une plus grande flexibilité des taux de change est souhaitable pour les principaux pays ou les zones économiques qui manquent d'une telle flexibilité afin de favoriser de larges ajustements en douceur du système financier international sur la base des mécanismes de marché". Ce message a été bien accueilli par les marchés : après avoir franchi le seuil de 1,29 EUR/USD, l'euro s'est replié sensiblement dans la zone de 1,2050 EUR/USD. Compte tenu de l'évolution plus ordonnée de l'euro / dollar suivant ce communiqué, les pays du G7 ont décidé de maintenir le même langage lors de la réunion de Washington le 24 avril 2004.

1.1.2 Surveillance et prévision macroéconomique

Le FMI a la charge de veiller au bon fonctionnement du système monétaire et financier international et d'exercer une surveillance constante de la situation économique de ses membres. Il s'acquitte de cette mission en tenant des consultations avec ses membres pour examiner leurs politiques économiques et de change (c'est l'examen au titre de l'article IV de ses statuts) et en dressant à intervalles réguliers un bilan de la conjoncture économique aux niveaux mondial et régional.

L'exercice de la fonction de surveillance

La surveillance « bilatérale ».

En application de l'article IV de ses statuts, le FMI évalue régulièrement les politiques économiques et financières menées par chacun de ses membres, ainsi que leurs répercussions internationales. L'exercice se déroule sur une base annuelle et consiste en l'envoi d'une mission d'experts du FMI dans le pays pour rencontrer les représentants du gouvernement et de la banque centrale, les parlementaires, la société civile (universitaires, syndicats, associations patronales, fédération professionnelles), le secteur privé (pendant en moyenne 10 jours).

A son retour à Washington, cette mission rédige un rapport dans lequel elle analyse la situation économique du pays, rend compte des questions de fond examinées avec les autorités et évalue les politiques suivies. Ce rapport est discuté ensuite en conseil d'administration du Fonds.

Si le pays y consent, le rapport est rendu public par le FMI (diffusion via son site Internet) ainsi que le résumé des débats au conseil d'administration établi par le Président de séance et une Note d'information au Public (NIP). La publication est de plus en plus couramment acceptée par les pays.

Par cette forme de surveillance, le FMI peut détecter les points faibles, signaler les facteurs de risque et recommander aux autorités nationales des mesures correctives.

□ **La mission d'évaluation au titre de l'article IV de la France pour 2003**

La mission d'évaluation au titre de l'Article IV du FMI a eu lieu du 19 au 30 juin 2003. Elle a rencontré de nombreux interlocuteurs français: ministres de l'économie, des finances et de l'industrie, de la fonction publique, ministre chargé du Budget, cabinets du Premier ministre, des ministres de la santé, de l'agriculture et des affaires sociales, présidents des Commissions des Finances de l'Assemblée et du Sénat, gouverneur de la Banque de France, régulateurs du secteur financier, directeurs du MINEFI (Budget, Prévision, Trésor), directeur général de l'INSEE, fédérations professionnelles, syndicats, universitaires...

Le rapport final des services a été discuté par le conseil d'administration du FMI le 8 octobre. La tonalité du rapport des services et des discussions entre les administrateurs a été globalement très positive. Le FMI a salué notamment la réforme des retraites qu'il avait encouragée les années précédentes pour mieux préparer le pays à faire face au vieillissement de la population. La résistance de l'économie française au ralentissement de l'économie mondiale a également été saluée. En matière de politique budgétaire, le conseil d'administration a encouragé une réforme fiscalement neutre des impôts et cotisations sociales, mais s'est montré d'une façon générale plus critique concernant la politique budgétaire, au regard des analyses de soutenabilité conduites par ses services. Concernant le marché du travail, les mesures mises en œuvre courant 2003 (assouplissement des 35 heures, poursuite de la baisse des charges sociales, instauration d'un revenu minimum d'activité) ont été bien accueillies par le conseil. En matière de réformes structurelles, l'accent a été également mis sur la nécessité d'une élaboration et une mise en œuvre rapides de la réforme de l'assurance maladie. Le FMI a aussi émis des réserves concernant l'épargne réglementée (épargne logement, financement du logement social par le Livret A, non rémunération des dépôts à vue), notamment en termes d'efficacité par rapport aux objectifs sociaux assignés à ces produits, de transferts de charges au détriment des banques ou de dés-incitation à l'innovation financière. Enfin, l'augmentation du montant d'aide publique au développement décidée par le Chef de l'Etat a été saluée.

□ **La systématisation de la surveillance du secteur financier**

A la suite de l'examen du début de l'année 2003 concernant l'impact des "Programmes d'évaluation du secteur financier" (PESF) et leurs "Rapports sur l'observation des normes et codes" (modules RONC) qui a permis de recadrer l'exercice en définissant cinq domaines prioritaires², la mise en œuvre de ces programmes s'est poursuivie au rythme – approuvé par le conseil – de 127 modules par an.

² Statistiques, budget, transparence des politiques monétaires et financières, respect des principes de Bâle en matière de supervision bancaire, lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Objectifs du PESF

Le programme d'évaluation du secteur financier (PESF), exercice conjoint du FMI et de la Banque mondiale créé en 1999, a pour but d'identifier les forces et vulnérabilités des systèmes financiers de leurs pays membres, de déterminer comment les sources de risques y sont circonscrites, d'évaluer leurs besoins en assistance technique, et enfin de les aider à mettre en œuvre des politiques de renforcement dans les domaines prioritaires. Il s'agit d'un exercice auquel les pays membres des deux institutions se soumettent volontairement. Il occupe désormais une place centrale dans le renforcement de la prévention des crises financières par le FMI.

- **Le "Programme d'Evaluation du Secteur Financier" pour la France**

Le Programme d'évaluation du secteur financier auquel la France s'était portée candidate début 2003, a débuté en octobre dernier par le traitement d'un important questionnaire préalable des services du FMI. Plusieurs missions du groupe d'experts chargés de l'évaluation se sont ensuite succédées à Paris depuis le mois de janvier 2004 pour approfondir leur connaissance du système financier français et discuter plus avant les réponses au questionnaire. Le groupe d'experts vient de rendre aux autorités françaises ses conclusions préliminaires.

L'exercice va encore se poursuivre avec de nouveaux échanges entre la mission et les autorités françaises jusqu'en octobre 2004, lorsque le rapport final sera présenté au Conseil d'administration du FMI et discuté durant la même session que le rapport Article IV France pour 2004.

L'organisation du PESF France

L'exercice PESF France est coordonné par la direction du Trésor au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et associe la Banque de France (sur les systèmes de paiement), l'Autorité des marchés financiers – AMF (sur les principes de contrôle des valeurs de l'OICV), la Commission bancaire (sur les principes de Bâle), la Commission de contrôle des assurances – CCA (sur les normes prudentielles internationales en assurance), et dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, outre les organismes précités, les ministères de l'Intérieur, de la Justice, Tracfin, les Douanes.

La participation de la France au PESF se veut aussi une démarche de promotion par l'exemple, car la France a largement contribué à la création de l'exercice et incite régulièrement les autres pays – dont les grands pays émergents – à s'y soumettre. Après la France, seuls l'Italie (qui s'est portée candidate) et les Etats-Unis n'ont pas encore, parmi les membres du G7 fait l'objet de ce programme.

☐ Les rapports du FMI sur l'économie mondiale

Dans sa mission de surveillance de la conjoncture économique et de l'évolution des marchés financiers, le FMI soumet pour examen à son conseil d'administration trois types de rapport :

- le rapport sur les Perspectives économiques mondiales (*World Economic Outlook - WEO*) qui permet au FMI de présenter des prévisions économiques à l'échelle mondiale à un horizon de deux ans, et de faire valoir ses analyses à la fois sur les politiques individuelles de ses actionnaires et sur les thèmes les plus importants de l'actualité économique du moment ;
- le rapport sur la Stabilité financière globale (*Global Financial Stability Report - GFSR*), paru pour la première fois en mars 2002, qui dresse une carte des vulnérabilités financières globales ;
- le rapport sur les Développements de l'économie mondiale et des marchés (*World Economic and Market Developments - WEMD*) paru pour la première fois en 2002 et qui, comme le GFSR, a vocation à compléter le WEO.

La périodicité de ces rapports, désormais tous semestriels, paraît bien adaptée. Parmi les trois types de documents, le WEMD, présenté généralement en même temps que le WEO, et proche par son contenu du GFSR.

Dans le GFSR d'août 2003, le FMI dresse le constat d'une situation qui s'améliore globalement. Les services soulignent les progrès réalisés par les acteurs économiques et financiers dans la résorption des effets des sévères corrections intervenues sur les marchés durant la période récente : les efforts d'assainissement financier (restructuration des bilans) et de réduction des coûts permettent aux entreprises de reprendre leurs investissements, favorisés par des politiques monétaires accommodantes. Les services soulignent également que la diminution de l'aversion au risque s'est accélérée : les investisseurs se sont tournés vers les marchés de titres privés et les marchés des économies émergentes. Cependant, le FMI met particulièrement l'accent sur deux risques principaux : 1/ la poursuite de la hausse de taux sur les marchés obligataires entretenue par le risque de plus en plus faible de déflation généralisée et des perspectives de reprise à partir du second semestre 2003 ; 2/ la faiblesse persistante des profits des entreprises, cette menace étant toutefois minorée au regard des résultats des entreprises obtenus en particulier au deuxième trimestre 2003 et compte tenu des progrès réalisés dans la restructuration des bilans des entreprises et des institutions financières.

Dans un contexte encore incertain, notamment dans la zone euro et au Japon, les services du FMI formulent un ensemble de recommandations dans le rapport WEO de septembre 2003 : politique monétaire de la BCE devant demeurer accommodante; engagement des pays de la zone euro à une nécessaire poursuite de l'ajustement en matière budgétaire, dans le respect des engagements pris mais sans fétichisme du seuil des 3% ; pour les Etats-Unis, insistance sur l'ajustement budgétaire indispensable et, pour le Japon, sur la nécessité de poursuivre l'assainissement financier.

Dans le GFSR de mars 2004, le FMI dresse le constat d'une situation en amélioration depuis septembre 2003, les marchés financiers connaissant une configuration favorable : reprise de l'activité économique et hausse des profits des entreprises (notamment aux Etats-Unis, mais également de façon croissante dans les autres régions) ; inflation contenue permettant une poursuite de politiques monétaires accommodantes. Conséquence de cette évolution favorable, les spreads entre les différents risques ont fortement diminué. Les marchés obligataires ont fortement bénéficié d'une abondance de liquidités et de la poursuite de la diminution de l'aversion au risque (les investisseurs à la recherche de rendements plus élevés se tournent vers les marchés de titres privés et les marchés des économies émergentes).

Les services du FMI soulignent cependant que cette configuration optimale tient à un fragile équilibre : en matière monétaire, se pose la question de la transition vers une politique monétaire moins accommodante sachant qu'une hausse abrupte et non anticipée des taux pourrait créer de la volatilité sur les marchés financiers et affecter la reprise économique ; en matière de changes, en cas de retournement des flux de capitaux, le dollar pourrait enregistrer une dépréciation brutale, accompagnée d'une hausse de la prime de risque sur les actifs en dollars et d'une augmentation de la volatilité anticipée par les acteurs de marché. La diminution de l'aversion au risque (favorisée par l'excès de liquidité) se traduit d'ores et déjà par une recherche risquée de rendements croissants, pouvant aboutir à une sur-valorisation d'actifs financiers, en particulier sur les marchés émergents, engendrer des corrections brutales. Dans ces conditions, le Fonds juge nécessaire de faire porter l'accent sur les évolutions structurelles susceptibles d'accroître la résistance des systèmes financiers aux chocs futurs, propose trois priorités générales de politique économique (réduire les déséquilibres mondiaux, parvenir à gérer une remontée des taux d'intérêt en concertation avec les marchés, renforcer la supervision, les institutions financières et la gouvernance d'entreprise) et formule des recommandations plus ciblées concernant le secteur des assurances et les économies émergentes.

Etant donné le raffermissement de la croissance, désormais tirée non seulement par les seuls Etats-Unis, mais aussi par les pays asiatiques, le Japon, et dans une moindre mesure par la zone euro, le Fonds révisé à la hausse ses prévisions de croissance dans le WEO de mars 2004 (4,6% en 2004 et 4,4% en 2005 pour la croissance mondiale; 1,7% en 2004 et 2,3% en 2005 pour la zone euro; 1,8% en 2004 et 2,4% en 2005 pour la France). Cependant, malgré une tonalité du rapport clairement optimiste sur le court terme, les services demeurent circonspects s'agissant des évolutions à moyen terme car des risques et des défis demeurent : résorption ordonnée des déséquilibres mondiaux, résolution des difficultés budgétaires dans un certain nombre de pays industrialisés et émergents, gestion d'une transition vers une politique monétaire moins accommodante (hausse des taux d'intérêt).

Position de la France :

La France a souligné son accord global sur le constat du FMI sur la situation économique et financière mondiale et partagé sa préoccupation concernant le caractère insoutenable des déséquilibres budgétaire et courant américains. Elle a indiqué souscrire pleinement à la suggestion du FMI de mettre en œuvre une stratégie de coopération à même d'œuvrer à la résorption des déséquilibres mondiaux sans peser exagérément sur l'une ou l'autre zone, fondée sur : 1/ la

restauration de l'équilibre budgétaire aux Etats-Unis sur le moyen terme ; 2/ l'augmentation du potentiel de croissance dans la zone euro et au Japon qui implique notamment la mise en œuvre de réformes pour favoriser un emploi et une productivité plus élevés ; la poursuite des réformes dans le secteur bancaire (résorption des créances douteuses) et des entreprises (poursuite des restructurations) au Japon ; 3/ la lutte contre la volatilité sur le marché des changes et l'évolution progressive vers davantage de flexibilité des changes dans certains pays asiatiques, en lien avec la mise en œuvre de réformes structurelles destinées à soutenir la demande domestique.

La France a également souligné la nécessité de prendre en considération une hypothèse de maintien de tensions sur les marchés des matières premières, et notamment sur le marché pétrolier. Elle a renouvelé sa préoccupation sur ce point lors des rencontres internationales du début de l'année 2004, notamment lors du G7 Finances en marge des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale.

1.2 Faire progresser la stabilité du système monétaire et financier international

La stabilité du système monétaire et financier international implique le renforcement des instruments de prévention et de résolution des crises. Au chapitre de la prévention, des progrès importants ont été accomplis s'agissant de la surveillance exercée par le FMI.

1.2.1 L'organisation de la surveillance

L'examen bisannuel de la procédure dite de "surveillance" par le conseil d'administration du FMI aura lieu le 16 juillet 2004. Il sera l'occasion pour l'ensemble des membres du Fonds de faire valoir leur conception de la qualité et des modalités de la surveillance exercée par le FMI : quel degré de transparence ? quels champs la surveillance doit-elle couvrir ? quelle articulation entre les activités de surveillance et de mise en place de programmes au FMI ?

Les débats actuels sont assez vifs. D'un côté les pays industrialisés appellent globalement les autres membres du Fonds à une plus grande transparence s'agissant de la publication³ des rapports établis par le FMI dans le cadre de la surveillance et à un élargissement du champ couvert par celle-ci, comme par exemple l'analyse des facteurs institutionnels ou politiques qui dans un pays donné, font obstacle à la croissance. De l'autre, les grands pays émergents se montrent très réticents à cet ensemble de mesure qu'ils jugent pour partie comme une ingérence dans leurs affaires internes. Ils souhaitent en particulier que la publication reste volontaire pour le pays.

³ Cf. paragraphe 1.2.1 du présent rapport.

La pratique de la publication des rapports de surveillance (article IV) du FMI est désormais largement répandue dans les pays développés et la France l'a fait systématiquement depuis 1997. Elle s'est un peu étendue, mais reste limitée pour les pays en développement.

Certaines des décisions du conseil d'administration relatives à la publication prises en septembre 2003 entrent en vigueur au 1^{er} juillet 2004:

- la publication des rapports article IV et des programmes de financement classiques (ne donnant pas accès à des montants exceptionnels) est présumée. Cela signifie que les documents sont publiés sauf objection du pays, dans les 30 jours suivant le débat en conseil d'administration ;
- la publication des rapports relatifs aux programmes avec financement exceptionnel "sera généralement considérée comme une condition préalable" pour que la direction générale du FMI donne son accord à l'examen de ce programme par le conseil d'administration. Cette nouvelle mesure ne s'applique pas aux programmes déjà en cours au 1^{er} juillet 2004.

Position de la France :

L'examen du 16 juillet permettra à la France de défendre un haut niveau de qualité pour la surveillance dans le cadre de l'article IV, ce qui passe à la fois par :

- un contenu cohérent : l'analyse du degré de mise en œuvre des recommandations du FMI d'une année sur l'autre et des obstacles à cette mise en œuvre devra occuper une place plus importante dans le rapport.
- une meilleure publicité des rapports. Celle-ci ne doit en particulier pas se faire au détriment du contenu de l'analyse consigné dans le rapport final. Si les autorités peuvent bénéficier d'un cadre intitulé "droit de réponse" dans le rapport publié, les sujets politiquement sensibles ne doivent pas faire les frais d'une censure exagérée de leur part.

Pour la France, cette exigence de qualité de la surveillance doit uniformément s'appliquer aux grandes économies développées et aux pays en développement et émergents.

1.2.2 Les nouveaux outils de la surveillance

Le conseil d'administration a travaillé dans trois directions :

1/ la mise en place de nouveaux instruments d'analyse capables de renforcer la pertinence des conseils macroéconomiques que le FMI prodigue à ses membres pour en renforcer la qualité ;

2/ la recherche des moyens de renforcer l'impact de cette surveillance sur la mise en œuvre de politiques saines ;

3/ la possibilité d'accroître l'indépendance d'esprit de la surveillance.

L'approche par les bilans

L'analyse dite "par les bilans" consiste à apprécier la situation des bilans des différents acteurs d'un pays, en prenant en compte à la fois le secteur public, les entreprises et le secteur financier. Elle doit permettre une détection précoce des problèmes de solvabilité et de liquidité, les risques de transmission d'un secteur à l'autre, les difficultés d'adossement actif/passif (actif en monnaie locale et passif en devises par exemple, ou encore les différences de maturité en actif et passif).

Un séminaire informel des administrateurs au FMI s'est déroulé le 16 juillet 2003, concernant l'application par le Fonds de cette approche qui sera potentiellement porteuse de progrès important dans la détection et la gestion des crises. Elle permet en outre de mettre simultanément en pratique toutes les avancées récentes dans les analyses et les politiques de surveillance du FMI (évaluation du secteur financier, analyse de soutenabilité de la dette, vulnérabilité...). Seul le manque de données statistiques dans certains pays membres du FMI demeure pour l'instant, un obstacle à la mise en œuvre généralisée de ce dispositif.

Suite à ce séminaire informel, la direction générale du FMI s'est engagée à faire avancer les travaux sur l'identification des données prioritaires qu'il conviendra de fournir pour mettre en œuvre l'analyse par les bilans. Une "feuille de route" sera diffusée par les services au cours de l'année 2004.

L'amélioration de la transparence des activités du FMI

Des progrès considérables ont eu lieu au cours de l'année écoulée en termes d'amélioration de la transparence dans le cadre des activités du FMI. Pour autant, les débats ne se sont pas déroulés sans difficultés : de nombreuses discussions informelles entre les représentants des pays membres et un report de décision ont été nécessaires entre les mois de juin 2003 et février 2004 pour parvenir à un compromis.

La décision finalement adoptée en conseil d'administration, après 8 mois de discussions, représente une avancée majeure en matière de transparence, même si elle ne va pas aussi loin que ce que la France et une majorité d'autres chaises (une majorité des membres du G7 et de l'Union européenne) souhaitaient.

Apports de la décision du 20 février 2004 relative à la transparence.

La décision prévoit principalement:

- à compter du 20 février 2004, une présomption de publication pour l'ensemble des documents relatifs aux programmes du FMI ;

- à compter du 1er juillet 2004, une présomption de publication pour les rapports au titre de l'article IV et les documents associés ;
- à compter du 1er juillet 2004, le directeur général pourra refuser de transmettre au conseil d'administration une requête d'accès exceptionnel par un pays membre, si celui-ci refuse la publication des rapports des services ;
- enfin, en cas de différend sur la nature sensible ou non des informations qu'un pays demande de supprimer, le conseil est appelé à se prononcer. Dans ce cadre, le directeur général peut recommander au conseil de refuser la publication du rapport s'il estime que les suppressions demandées par le pays dénaturent l'analyse produite par les services.

En fait, si la notion de "présomption de publication"⁴ des documents relatifs aux programmes du FMI introduite par la décision est un réel progrès, la question de son application effective reste cependant confuse et laisse en réalité une grande latitude aux autorités des pays concernés pour s'opposer à la publication des rapports. De plus, les pays réticents à une présomption obligatoire des documents entendent revendiquer en contrepartie l'élargissement du droit des pays membres de suppression des informations jugées "sensibles" pour les marchés.

Position de la France:

La France milite pour le renforcement de la publication des documents à la fois par le FMI et par ses pays membres et tente de convaincre les chaises réticentes – notamment celles représentant les grands pays émergents – de la valeur-ajoutée d'une plus grande transparence dans leurs rapports avec les marchés financiers.

Une plus grande transparence contribue, en effet, à donner plus de visibilité à la surveillance du FMI et donc à renforcer la stabilité du système monétaire et financier international par une meilleure qualité d'information, diffusé selon un calendrier approprié. La confiance ainsi créée accroît l'impact des messages adressés par les IFI aux acteurs économiques. C'est pourquoi le G7 s'est engagé à Washington en avril 2003 dans une approche ambitieuse en matière de transparence.

L'administrateur pour la France au FMI s'est ainsi exprimé en faveur d'une obligation à terme, de publication des documents. La France restera en outre, mobilisée aux côtés de la majorité des membres du G7 et de l'Union européenne afin de veiller à ce que les prochaines négociations prévues en 2005 respectent un équilibre entre une diffusion plus large des documents et le maintien de la qualité du contenu des rapports.

"Fresh perspective", ou la problématique du "regard neuf"

Concernant la surveillance des pays qui appliquent un programme du FMI, la réflexion s'est poursuivie sur les moyens de rendre plus indépendante l'analyse

⁴ Par présomption de publication, il est entendu que les documents sont publiés sauf objection du pays. Précédemment, le pays devait faire la démarche d'accepter la publication pour que celle-ci soit effective.

fournie au conseil sur l'économie et les politiques d'un pays (rapport dit "article IV") de la confection d'un programme et de la décision de prêter.

L'idée avait été initialement lancée lors de la revue bisannuelle sur la surveillance de juillet 2002, puis lors d'une discussion d'un rapport du Bureau d'évaluation indépendant (BEI) sur l'utilisation prolongée des ressources du Fonds par certains pays (septembre 2002). L'objectif poursuivi est de faire en sorte que les services du FMI fournissent au conseil un rapport article IV qui porte un « regard neuf » (*fresh perspective*) et qui sache prendre ses distances par rapport au cadre du programme. L'objectif est d'éviter que les responsables de la surveillance qui auraient été étroitement associés à la définition d'un programme ne se sentent liés par la conception de ce programme, ce qui pourrait réduire leur capacité critique. Les consultations article IV doivent en effet apporter une perspective plus large et de plus long terme sur les défis auxquels le pays est confronté, ainsi que sur l'adéquation de la stratégie économique menée. Dans cet optique, le rapport article IV devrait être en mesure d'évaluer avec la plus grande franchise les bénéfices attendus du programme, au-delà de la résorption urgente des besoins financiers du pays. Il devrait en résulter un cercle vertueux de consolidation des sources de la croissance à long terme, si les préconisations du rapport article IV sont bien suivies d'effets, et de raccourcissement de la durée moyenne d'utilisation des ressources du FMI par un pays.

Certains membres du conseil d'administration préconisaient une séparation institutionnelle totale entre les activités de surveillance et de conception – suivi des programmes. La France a pour sa part plaidé pour un maintien de l'unité du FMI, affirmant son accord sur l'utilité d'un regard neuf, mais proposant que la surveillance garde une connexion avec les services opérationnels et reste soumise au conseil d'administration du Fonds.

Le conseil a confirmé ces orientations en juillet 2003 sans se prononcer sur les options de mise en oeuvre opérationnelle de cette *fresh perspective*. Celles-ci seront discutées lors de la revue bisannuelle du dispositif de surveillance du FMI (fin juillet 2004).

1.2.3 Les instruments de prévention des crises

Revue de la Ligne de crédit préventive

Comme prévu, il n'a pas été possible de réunir une majorité suffisante (85% des droits de vote) pour maintenir la ligne de crédit préventive (LCP)⁵. Cet instrument a donc été officiellement abandonné le 30 novembre 2003, date d'extinction fixée par

⁵ La Ligne de crédit préventive proposait aux membres du FMI qui y étaient éligibles, la mise à disposition immédiate de montants illimités (sur le principe, mais supposés toutefois rester de l'ordre de 300 à 500 % de la quote-part du pays) en cas de difficulté de balance des paiements dues à la contagion. Il s'agissait donc d'un instrument de précaution.

le conseil en 2000. Le conseil s'est partagé de manière presque égale sur cette question⁶ :

- les chaises favorables au maintien de la LCP regroupaient les pays émergents et en développement ainsi que la France, le Royaume-Uni et le Japon ;
- les autres chaises industrialisées étaient en faveur de l'abandon.

La majorité du conseil a cependant soutenu la poursuite des travaux sur les accord de précaution avec accès exceptionnel⁷, comme substitut potentiel à la LCP. Les avis demeurent cependant très divergents : certains plaident pour la systématisation de l'approche retenue pour le dernier programme brésilien (accord de précaution exceptionnel uniquement pour faciliter la sortie d'un programme lui-même exceptionnel) tandis que d'autres, comme la France, estiment qu'il peut être utile de rendre possible la signature d'accords de précaution exceptionnels dans un contexte purement préventif. Les services poursuivent donc leurs réflexions sur ce sujet et reviendront vers le conseil à l'été 2004.

Le FMI a donc décidé d'abandonner son unique instrument de « pure » prévention sans créer de facilité alternative, au terme de plusieurs mois de discussions très vives qui ont mis en lumière deux approches de la prévention des crises :

- l'une est fondée sur le postulat que les comportements des investisseurs internationaux ont profondément changé depuis la fin des années 1990, que le phénomène de contagion aveugle (ie. sans prise en compte de la situation des économies concernées) a pratiquement disparu et que le principal élément de risque est aujourd'hui l'aléa moral. Dans ces conditions, tout engagement *ex ante* de la communauté internationale, et du FMI en particulier, est déstabilisateur, tout comme l'octroi de programmes d'assistance de montant exceptionnel. Cette position regroupe la majorité des pays européens, hormis la France et le Royaume-Uni ;
- l'autre approche repose sur l'idée que le risque de contagion demeure et pourrait resurgir à l'occasion d'une crise financière internationale importante. L'aléa de moralité, s'il existe, n'est qu'un risque secondaire comparé à celui d'une déstabilisation profonde et prolongée des économies émergentes. La majorité de chaises emprunteuses ainsi que le Japon, le Royaume-Uni et la France partagent cette vision. Cette vision bute cependant sur la très grande difficulté d'élaborer un instrument de prévention attractif pour ses utilisateurs potentiels (alors même qu'il implique sans doute une surveillance renforcée et peut jouer un effet de signal ambigu) sans accroître démesurément l'intervention financière du Fonds. L'absence de candidats pour la LCP en quatre ans d'existence et l'impossibilité de réformer cet instrument en témoignent.

Au total, la systématisation du recours à des accords de précaution avec accès exceptionnel, bien qu'elle demeure une solution de second rang, paraît aujourd'hui

⁶ Les chaises opposées au maintien de la LCP totalisent 50,50% de droits de vote contre 49,50% pour les chaises favorables.

⁷ Accords garantissant un accès à des montants exceptionnels, mais sur lequel le pays s'engage à ne tirer qu'en cas de difficulté réelle.

une solution réaliste. Elle a un avantage indéniable sur la LCP : elle dispose d'au moins un client. Le Brésil a en effet utilisé un dispositif très proche en 2001 et bénéficie actuellement d'un montage similaire. La Turquie et l'Uruguay pourraient également être intéressés par un tel instrument. Cependant, il est plus difficile d'apprécier dans quelle mesure un pays sans programme et non touché par une crise financière au cours des années précédentes souhaitera demander un accord avec le FMI pour prévenir des difficultés, alors que cela entraînera pour lui des contraintes. Il paraît cependant important que la possibilité existe.

Revue des accords de précaution

Avant la disparition de la LCP, le conseil avait examiné des propositions de modification des accords de précaution présentées par les services. Ces propositions n'ont cependant pas été acceptées, notamment celle d'élargir de tels accords aux financements exceptionnels (supérieurs à 300% de la quote-part des pays emprunteurs). Pour les chaises favorables à la ligne de crédit préventive (LCP), comme la France, les accords de précaution prévoyant la possibilité d'un accès exceptionnel, constitueraient un objectif de second rang, notamment parce que la LCP s'adresse à des pays qui n'ont plus besoin de programme *stricto sensu* (cas du Mexique ou des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne) mais demeurent encore vulnérables en cas de crise financière régionale où internationale (phénomène de contagion). En particulier, pour ces pays, le recours à un programme de précaution renforcerait l'acuité du problème de signal (*stigma problem*) tant vis-à-vis de leur population, qui risquerait de comprendre ce choix comme un retour en arrière, que des marchés internationaux de capitaux.

Les opposants à la possibilité d'octroyer des financements exceptionnels dans le cadre des accords de précaution ont souligné plusieurs dangers :

- un an après avoir renforcé les critères d'accès aux financements exceptionnels, une telle évolution pourrait être interprétée comme un relâchement de ces critères alors même que le conseil souhaite durcir les conditions d'accès aux programmes exceptionnels ;
- en matière de prévention, l'important réside plus dans le signal donné par le Fonds (i.e. signature d'un accord de précaution) que dans le montant de ce programme. En outre, en cas de crise de la balance des paiements, il est prévisible que le conseil acceptera rapidement d'augmenter le montant des ressources disponibles si les autorités ont fait la preuve de leur sérieux, en respectant les termes du programme de précaution;
- le principal risque est celui d'aléa moral dans la mesure où de tels programmes reviennent à accorder des financements très importants en valeur absolue sans obtenir, en contrepartie, d'engagement de la part des autorités des pays emprunteurs en matière de politique macroéconomique (position des chaises des pays développés).

S'agissant des autres propositions des services (modification du profil de décaissement des tranches, traitement de la période de non-décaissement entre deux revues, etc.), les administrateurs étaient plus partagés. Cependant, en l'absence de majorité claire en faveur de ces changements, la direction générale a préféré maintenir le statu quo.

Avec l'abandon de la LCP, et la nécessité de faciliter la « sortie de crise » de certains pays bénéficiant d'un programme exceptionnel, comme le Brésil⁸ ou la Turquie, la question de la réforme des accords de précaution est devenue centrale. Les discussions prévues à l'été au conseil seront donc importantes.

1.2.4 La continuité des travaux sur la résolution des crises financières

SDRM, CAC, Code de conduite

Les crises financières récentes, et en premier lieu la crise argentine, ont montré la nécessité de développer les outils de résolution des crises. Parmi les différents enjeux qui doivent être traités lors d'une sortie de crise, la restructuration de la dette souveraine est redevenue un sujet central sans pour autant bien sur se désintéresser des risques de crises bancaire et de change. En effet, alors que les crises asiatiques de 1997 étaient principalement des crises bancaires et de changes, les dernières crises financières, notamment en Amérique latine, sont en grande partie des crises de la dette. L'endettement obligataire des pays émergents a fortement cru, or cette catégorie de dette peut être traitée dans les cadres "classiques" de traitement de la dette: Club de Paris et Club de Londres.

En 2003 et 2004, trois instruments ont été, ou sont encore au cœur de ces réflexions :

□ Le mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM)

Le SDRM (Sovereign Debt Restructuring Mechanism) a constitué la proposition la plus aboutie pour gérer les crises de la dette. Il s'agissait d'une proposition du FMI, fortement soutenue par l'Union européenne et la France, visant, dans le cadre du Fonds, à créer un cadre structuré de traitement de la dette (comparé à un tribunal des faillites des Etats). Cette proposition ambitieuse permettrait de traiter notamment la question de l'équité de traitement entre les créanciers. En effet, il est important, en cas de crise de la dette, que le poids de la crise soit équitablement réparti entre les différentes parties prenantes (importance notamment de la participation du secteur privé aux coûts des allègements et annulations de dette), tout en respectant un certain nombre de principes (le FMI doit demeurer un créancier privilégié, car ce principe conditionne l'intervention du Fonds).

⁸ En effet, le conseil a accordé au Brésil en décembre 2003 une extension de son programme avec accès exceptionnel pour une durée d'un an, les tranches "nouvelles" étant de précaution.

Alors que 70% des chaises y étaient favorables, le projet de SDRM s'est toutefois heurté à une forte opposition de certains grands pays émergents, des Etats-Unis et des créanciers privés qui considéraient que le mécanisme proposé était trop contraignant. Selon eux une approche de nature contractuelle était préférable. Aucune mise en œuvre n'a donc pu être envisagée et le projet a finalement été suspendu à la fin de l'année 2003. La France continue toutefois de croire qu'un instrument de ce type devra à terme exister.

□ **Les clauses d'action collective (CAC)**

Les clauses d'action collective constituent un outil plus souple car de nature contractuelle. Ce sont des clauses incluses dans les contrats des émissions obligataires qui permettent de les restructurer en surmontant les difficultés de coordination entre créanciers en cas de défaut. Il peut s'agir de clauses de majorité, de représentation, de mise en œuvre de l'action collective ou d'information.

Après une diffusion initiale assez lente, les CAC sont devenues une pratique croissante dans les émissions obligataires des économies émergentes. Cet outil utile a été fortement promu par le G7 (paragraphe des communiqués de 2003 incitant à leur développement), le G10 (qui a défini des causes modèles) et le FMI. Ce soutien de la communauté internationale peut désormais s'appuyer sur l'expérience des premières émissions (Mexique, Brésil, Uruguay, Corée du Sud...), qui montrent que les CAC n'entraînent pas de coût supplémentaire pour l'Etat émetteur.

La France soutient donc pleinement le développement des clauses d'action collective, et notamment l'application des clauses-modèles définies par le G10. Toutefois, cet instrument de nature contractuel présente certaines insuffisances qui lui sont inhérentes. D'abord, il ne concerne que les flux d'émissions obligataires et non le stock de dette. Ensuite, il ne permet pas non plus nécessairement une coordination entre les différentes émissions ni surtout avec les autres créanciers, en particulier bancaires. Il doit donc être complété par d'autres outils.

□ **Le code de conduite**

L'idée d'un code de conduite a été proposée en septembre 2002 par le Gouverneur de la Banque de France lors de la réunion des Ministres et membres du G10. L'objectif est de rassembler dans un document non contraignant un ensemble de principes internationalement reconnus destinés principalement à rendre la restructuration des dettes souveraines. Cette proposition a reçu un accueil très favorable de la part de la communauté internationale. Le secteur privé a participé aux discussions, avec l'implication de l'Institute of International Finance (qui rassemble les principales banques intervenant dans ce domaine).

La fin de l'année 2003 et le début de l'année 2004 ont vu l'appropriation de cette proposition par les pays émergents, grâce à une réelle implication de certains membres du G20. Le Brésil, le Mexique, la Corée du Sud, la Chine et la Turquie ont ainsi constitué un groupe de travail technique avec l'Institute of International

Finance. La Banque de France joue un rôle de catalyseur dans ce processus. La France a soutenu la conduite des travaux par le Brésil. L'implication directe des principales parties prenantes aux restructurations des dettes souveraines paraît la meilleure garantie que les conclusions seront pleinement acceptées par l'ensemble des pays émergents.

Les nouvelles modalités de l'intervention du Club de Paris dans la résolution des crises financières : l'approche d'Evian

Le Club de Paris, groupe informel qui réunit dix-neuf pays parmi les plus importants créanciers publics et dont la présidence revient traditionnellement à la France, constitue un élément central du dispositif mis en place par la communauté internationale pour résoudre les crises financières. En effet, le Club de Paris contribue à la résolution rapide, ordonnée et prévisible de ces crises par des accords adaptés de restructuration de la dette des pays débiteurs.

Le Club de Paris consacre aujourd'hui une partie importante de ses travaux à la mise en œuvre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE - cf. partie 2.2.2 du présent rapport) qui a contribué à renouveler en profondeur les modalités d'intervention dans la résolution des crises financières dans les pays les plus pauvres. En outre, une seconde évolution importante est intervenue en 2003 pour ce qui concerne le traitement de la dette des pays ne répondant pas aux critères PPTE mais étant néanmoins confrontés à une dette insoutenable. Le Club de Paris a en effet adopté, en octobre 2003, la nouvelle approche du traitement de la dette pour cette catégorie de pays débiteurs, approuvée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du G7 en juin 2003 lors du sommet d'Evian.

□ Un traitement sur mesure permettant de restaurer la soutenabilité à long terme de la dette

L'approche d'Evian vise à définir une réponse "sur mesure" de traitement des dettes qui a vocation à être adaptée à la situation de chaque pays, et non plus à reposer sur des termes standards comme dans la pratique passée du Club de Paris. En outre, elle vise à assurer que la restructuration de la dette est accordée seulement dans le cas d'un défaut imminent et n'est pas considérée par les pays débiteurs comme une alternative à des sources de financement plus onéreuses. Enfin, elle répond aux besoins financiers des pays débiteurs et à l'objectif d'assurer la soutenabilité de la dette à long terme.

Dans ces conditions, l'approche d'Evian s'articule autour de trois axes :

- la prise en compte de considérations de soutenabilité de la dette;
- une mise en œuvre par étapes afin d'assurer un lien entre allègements de dette et performance économique ;
- le renforcement de la coordination avec les créanciers privés, notamment à travers des consultations préalables à la négociation en Club de Paris.

□ *La prise en compte de considérations de soutenabilité*

Dès lors qu'un pays s'adresse au Club de Paris, la soutenabilité de sa dette est examinée en liaison avec le FMI conformément à son analyse standard afin de voir si, au-delà des besoins de financement, un problème de soutenabilité est avéré. Une attention particulière doit être accordée à l'évolution des ratios clés de soutenabilité au cours du temps ainsi qu'au potentiel économique du pays débiteur, à ses efforts pour ajuster sa politique budgétaire, à l'existence, à la persistance et à l'ampleur d'un choc externe, aux hypothèses et variables du scénario de base du FMI, aux recours du pays débiteur au Club dans le passé et à la probabilité d'un recours dans le futur. Si un enjeu de soutenabilité est identifié, les créanciers du Club de Paris développent leur propre opinion sur l'analyse de soutenabilité de la dette en liaison étroite avec le FMI.

Pour les pays qui sont confrontés à un problème de liquidité mais dont la dette est considérée comme soutenable à moyen terme, le Club de Paris définit un traitement de la dette sur la base des termes existants. Cependant, les créanciers du Club de Paris ont décidé que les conditions d'éligibilité à ces termes seront examinées strictement, et que tout l'éventail des possibilités existantes, y compris à travers des échéanciers et des périodes de grâce plus courts, sera utilisé pour adapter le traitement de la dette à la situation financière du pays débiteur.

Pour les pays dont la dette a été reconnue par le Fonds Monétaire International et les pays créanciers du Club de Paris comme n'étant pas soutenable, les créanciers du Club de Paris se sont mis d'accord pour participer à un traitement global de la dette.

□ *Un processus de traitement de la dette en plusieurs étapes*

Le traitement de la dette, lorsque celle-ci est jugée non soutenable, est mis en œuvre dans le cadre d'un processus comprenant plusieurs étapes afin de maintenir un lien solide avec les résultats économiques et la gestion de la dette publique. En principe, ce processus pourrait intervenir en trois temps.

Dans une première étape, le pays conclurait un premier accord avec le FMI et le Club de Paris accorderait un traitement de flux. Cette étape, dont la durée pourrait s'étaler de un à trois ans en fonction des performances passées du pays débiteur, lui offrirait l'opportunité d'établir un historique de performance satisfaisant dans la mise en œuvre de programme FMI et le paiement des créanciers du Club de Paris.

Dans une seconde étape, le pays pourrait alors conclure un deuxième accord avec le FMI et recevoir la première phase d'un traitement de sortie accordé par le Club de Paris.

Dans une troisième étape, enfin, le Club de Paris pourrait finaliser le traitement de sortie sur la base d'une pleine application du programme FMI et du paiement satisfaisant du Club de Paris. Le pays ne bénéficierait ainsi pleinement du traitement de sortie que s'il maintient son historique de performance dans le temps.

□ ***Une coordination accrue entre créanciers publics et privés***

L'accent dans l'approche d'Evian sur l'amélioration de la coordination entre les différentes catégories de créanciers (officiels et privés) et au sein de la catégorie des créanciers privés constitue une contribution importante du Club de Paris au développement du nouveau cadre de résolution des crises financières.

La coordination entre les créanciers du Club de Paris et les autres s'est fortement renforcée au cours des dernières années. Le Club de Paris a en particulier lancé un site Internet en 2001, afin d'améliorer l'information disponible pour les créanciers privés et organisé depuis 2001 une réunion annuelle avec leurs représentants.

Echange de vue entre les créanciers privés et les créanciers publics membres du Club de Paris, le 9 juin 2004

Dans le cadre de ses efforts pour renforcer la transparence, le Club de Paris a invité des représentants du secteur privé à Paris pour un échange de vues. Une vingtaine de représentants du marché -créanciers, vendeurs, opérateurs, conseils, créanciers obligataires - et les chefs de délégation des pays membres du Club de Paris ont participé à cette réunion qui se tenait pour la quatrième fois depuis 2001.

Les créanciers membres du Club de Paris ont abordé avec les créanciers privés les questions générales liées à la restructurations des dettes souveraines, notamment l'approche d'Evian.

Après une présentation générale de l'activité récente, la deuxième partie de la réunion a été consacrée aux pays qui ont déjà conclu un accord en Club de Paris. Les accords les plus significatifs conclus en 2004 avec le Kenya et la République Dominicaine ont fait l'objet d'une présentation spécifique. Les créanciers du Club de Paris ont expliqué leurs accords et leur attentes à l'égard des créanciers privés en termes de comparabilité de traitement. Les participants ont également eu un échange de vues sur la situation de la République de Serbie Monténégro et les négociations en cours au Club de Londres.

La troisième partie de la réunion avait pour objectif d'aborder les perspectives d'activité pour les mois à venir. Les créanciers du Club de Paris ont présenté leurs vues sur le traitement de la dette de l'Argentine dans le cadre de l'approche d'Evian et les créanciers privés ont rendu compte de l'état de leurs relations avec l'Argentine. Ce débat a permis aux deux parties de mieux comprendre les positions des différentes parties prenantes dans le processus. Outre ces consultations sur l'Argentine en amont de possibles négociations, les discussions ont été l'occasion d'aborder les cas de l'Irak et de l'Angola. Les créanciers du Club de Paris ont décrit leurs travaux en cours et pris note des perceptions de marché exprimées par les créanciers privés.

L'ensemble des participants s'est déclaré satisfait que les échanges d'informations et de vues au cours de la réunion ont été fructueux et a considéré que des discussions devraient se poursuivre dans le futur sur une base annuelle

L'approche d'Evian, qui concerne les pays non éligibles à l'initiative PPTE le plus souvent endettés à la fois auprès des créanciers bilatéraux publics et de créanciers privés, a néanmoins vocation à renforcer encore la coordination entre créanciers dès lors que certains obstacles (représentativité des interlocuteurs, formalisation des

procédures d'information...) seront progressivement levés, notamment par le biais de la diffusion de clauses d'action collective (CAC) ou l'élaboration d'un code de bonne conduite. En outre, l'approche d'Evian prévoit que les créanciers privés pourront être davantage associés au processus de négociation en Club de Paris par des consultations préalables.

En retour, les créanciers du Club de Paris attendent une implication des créanciers privés dans le traitement de la dette des pays débiteurs conformément au principe de comparabilité de traitement.

Le principe de la comparabilité de traitement

L'inclusion de dispositions en matière de comparabilité de traitement entre les différents créanciers est une pratique constante du Club de Paris depuis le premier accord conclu en 1956 avec l'Argentine, même si leur formulation a pu évoluer au cours du temps. Cette démarche participe notamment aux efforts entrepris pour promouvoir l'implication des créanciers privés dans la résolution des crises financières.

Le principe de la comparabilité de traitement vise à protéger les intérêts financiers des créanciers membres du Club de Paris en permettant d'éviter que la restructuration de la dette du pays débiteur ne serve à rembourser d'autres créanciers qui n'auraient pas consenti les mêmes efforts que les membres du Club.

En pratique, les créanciers membres du Club de Paris supposent, dans leur traitement de la dette du pays débiteur, un traitement similaire par les créanciers non-membres. Le débiteur n'est donc pas en mesure d'accepter des conditions de traitement plus favorable pour les créanciers non-membres. S'il le faisait, les créanciers du Club de Paris pourraient dénoncer leur accord. Cette approche "coercitive" du Club de Paris vis à vis des créanciers non-membres rencontre toutefois certaines limites. Les dispositions des accords conclus au sein du Club de Paris en matière de comparabilité de traitement ne bénéficient pas de garanties juridiques solides quant à leur mise en œuvre et peuvent être contestées par certains créanciers privés et créanciers non-membres du Club. En outre, la légitimité de l'approche du Club apparaît moins grande lorsque la part de la dette détenue par les membres du Club est faible (exemple : l'Argentine). En l'absence de mécanisme international de restructuration des dettes souveraines (SDRM) conférant une base légale au principe de comparabilité de traitement, le débat se porte aujourd'hui sur les moyens d'accroître l'incitation pour le secteur privé à coopérer plus activement avec le Club de Paris. Le développement des clauses d'action collective (CAC) et le renforcement de la représentation collective des créanciers privés pourraient notamment contribuer à l'amélioration du cadre informel dans lequel s'inscrit aujourd'hui le dialogue entre créanciers

Position de la France:

La France assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris depuis sa création en 1956. Elle a eu un rôle moteur dans la proposition et la définition de l'approche d'Evian en 2003 dans le cadre du G7/G8 et dans son adoption par l'ensemble des créanciers du Club de Paris. Elle attache aujourd'hui une grande importance à sa mise en œuvre concrète qui passe, notamment, par l'adaptation des pratiques du Club de Paris.

□ ***L'approche d'Evian doit aujourd'hui trouver une application concrète et crédible au sein du Club de Paris***

Les avancées permises par l'adoption de l'approche d'Evian contribueront à l'amélioration de la résolution des crises financières et, plus globalement, à un fonctionnement plus efficace des marchés de capitaux internationaux et à une meilleure allocation de l'épargne mondiale en direction des pays émergents.

Ces avancées n'épuisent pas pour autant le débat sur les progrès qu'il reste à accomplir concernant la mise en application concrète et crédible des principes adoptés dans chacune des situations auxquelles la communauté financière internationale est aujourd'hui confrontée.

Le Club de Paris a commencé à modifier sa méthodologie de traitement de la dette des pays non éligibles au mécanisme PPTE, notamment en prenant davantage en considération l'évaluation de la soutenabilité de la dette. Dans cette perspective, de premières discussions sont intervenues concernant la situation de l'Argentine, du Kenya, de l'Irak et de la Géorgie. Les membres du Club ont notamment porté une attention particulière au renforcement de la coordination avec le FMI durant la période précédant l'octroi des assurances de financement, dans le but d'aboutir à une évaluation la plus pertinente possible de la soutenabilité de la dette. Une formalisation plus poussée de cette coordination doit maintenant être recherchée, notamment concernant le type d'informations, de scénarios et d'analyse que le FMI sera amené à communiquer systématiquement aux membres du Club. En parallèle, le FMI a procédé à un ajustement de ses procédures internes de manière à prendre en compte les nouvelles attentes du Club de Paris.

Ces adaptations ont d'ores et déjà permis une rationalisation des méthodes de travail qui devra être poursuivie. Des améliorations devront notamment être apportées pour rendre opérationnelles plusieurs des innovations importantes de l'approche d'Evian, notamment en ce qui concerne l'insertion de clauses spécifiques permettant de prendre en compte dans le traitement de la dette l'évolution de la situation du débiteur au cours du temps. En outre, le renforcement de la coordination avec les créanciers privés devra intervenir dans le cadre des réunions plénières annuelles tenues depuis 2001, mais aussi dans un cadre moins formel en amont des négociations sur le traitement de pays précis. En outre, une attention particulière devra être portée à la représentativité des interlocuteurs du Club et à la prise en compte des questions de confidentialité de l'information échangée.

Les créanciers du Club de Paris ont procédé en 2004 aux trois premiers traitements de dette dans le cadre de l'approche d'Evian (Kenya, République dominicaine et Gabon). L'Argentine, l'Irak et la Géorgie pourraient être les premiers pays à faire l'objet d'un traitement global de la dette dans le cadre de l'approche d'Evian.

Traitement de la dette de l'Irak au sein du Club de Paris

Les créanciers du Club de Paris se sont engagés sur la question de la dette de l'Irak dès avril 2003 en lançant une collecte de données afin d'identifier l'ampleur de cette dette. La résolution 1483 du conseil de sécurité du 22 mai 2003 a inscrit cette prise de position dans le cadre plus général du soutien de la communauté internationale à la reconstruction de l'Irak.

Le Club de Paris a publié en juillet 2003 le résultat de la collecte de données (en incluant les encours du Brésil et de la Corée) qui représente 21 018 millions de dollars, presque entièrement en arriérés, auxquels s'ajoute un montant équivalent d'intérêts de retard. Ce montant tient compte, pour les créances de la Russie, de l'ajustement appliqué aux créances de l'ère soviétique conformément à la méthodologie du Club de Paris. L'ensemble de ces créances est issu de contrats ou de prêts conclus avant le 2 août 1990. Les créanciers du Club de Paris ont en outre estimé que l'Irak ne sera pas en mesure de reprendre des paiements en leur faveur avant fin 2004, accordant ainsi un moratoire de fait sur le remboursement de la dette.

Les membres du G8 se sont fixés pour objectif de traiter la dette de l'Irak en Club de Paris, en 2004 et en incluant des annulations substantielles de dette. Les Chefs d'Etat et de gouvernement du G8 ont réaffirmé cet objectif lors du sommet de Sea Island en juin 2004 en soulignant que les annulations de dette devront être consenties en liaison avec un programme du FMI et sur la base d'une analyse de soutenabilité de la dette. Le traitement de la dette supposera cependant que les créanciers non-membres du Club de Paris, qui représentent les deux-tiers de la dette de l'Irak, s'associent à l'effort du Club de Paris sur une base comparable.

Pour atteindre l'objectif fixé, les créanciers du Club de Paris ont engagé un travail technique destiné à être en position, le moment venu, de conclure un accord avec l'Irak. Des premiers contacts techniques entre le secrétariat du Club de Paris et les autorités irakiennes sont ainsi intervenus en mars 2004. Les créanciers du Club de Paris ont pris connaissance, fin mai 2004, des premières analyses du FMI sur la soutenabilité de la dette de l'Irak dont les hypothèses devraient faire l'objet de discussion en juillet.

Action des IFI en Argentine

- Après le défaut de décembre 2001 et la profonde récession de 2002 (-10,9%), l'Argentine a conclu le 23 janvier 2003 un accord transitoire avec le FMI d'une durée de 8 mois, et d'un montant de 2,9 MdsUSD. Ce programme, assorti d'une conditionnalité allégée, a posé les bases d'un accord plus complet négocié avec le nouveau gouvernement du Président Kirchner, élu le 18 mai.

A l'issue de ce programme transitoire, les négociations, qui se sont déroulées dans un contexte tendu, ont en effet abouti le 20 septembre 2003 à la signature d'un accord de confirmation de moyen terme (3 ans), d'un montant de 12,8 MdsUSD. Cet accord est assorti de conditionnalités articulées autour des principaux axes suivants : (i) l'assainissement des finances publiques, déjà engagé lors de l'accord transitoire et la mise en œuvre des réformes de la fiscalité et des relations budgétaires Etat-provinces ; (ii) la restructuration de la dette publique en défaut ; (iii) la finalisation de la restructuration du système bancaire entamée début 2003 ; (iv) l'amélioration du

climat de l'investissement et en particulier la renégociation des contrats de services publics.

Les difficultés observées dans la mise en œuvre de l'accord ont compliqué l'approbation des deux premières revues du programme. La première revue du programme a été approuvée avec plus d'un mois de retard par rapport au calendrier fixé en septembre, le 28 janvier dernier, avec l'abstention marquée du Japon, de l'Italie et du Royaume. La deuxième revue a quant à elle été approuvée à l'unanimité le 22 mars dernier. Le Conseil a toutefois été très critique et a pris date pour la troisième revue du programme, qui a été reporté compte tenu des retards pris dans la mise en œuvre des réformes structurelles.

- La Banque mondiale a tenté de présenter une Stratégie d'Assistance Pays (S.A.P.) 2004-2008, d'un montant total de 5MdsUSD. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre du programme FMI, la présentation de cette SAP a été repoussée une première fois en décembre 2003, puis une seconde fois en février 2004. En l'absence de progrès tangibles dans le domaine des réformes structurelles, les services de la Banque ont présenté une SAP réduite (2 ans, 2MdsUSD), en avril dernier, et qui ne porte à ce stade que sur des prêts d'investissements, les prêts d'ajustement structurel, dont le but est de soutenir la mise en œuvre de réformes structurelles. Même s'il n'a pas approuvé formellement la SAP, le Conseil de la Banque mondiale a été unanimement critique et a invité les autorités argentines à respecter l'ensemble de ses engagements et à collaborer plus activement avec les institutions financières internationales. La présentation de cette SAP a permis à la Banque mondiale de reprendre ses activités de prêts en Argentine, en les axant sur les domaines sociaux jugés prioritaires (santé, infrastructures). Enfin, la Banque interaméricaine de développement (BID) prépare actuellement un nouveau cadre stratégique qui ne devrait cependant pas être présenté au Conseil avant juillet.

- Par ailleurs, le Conseil du FMI e engagé une analyse rétrospective de la crise argentine et de ses propres interventions antérieures au défaut de fin 2001. A ce stade, un premier rapport des services a été discuté par le Conseil du FMI le 17 novembre dernier. Un autre rapport du "Bureau d'Evaluation Indépendant" devrait suivre (prévu en juillet). Il ressort des premières discussions à ce sujet les leçons suivantes :

- la crise argentine trouve son origine dans le système économique mis en place par les autorités argentines elles-mêmes en 1991 (Plan de Convertibilité) et maintenu en dépit des contraintes grandissantes qu'il imposait dans un contexte marqué par les crises récurrentes touchant les pays émergents (Mexique, 1994, Asie, 1997, Russie puis Brésil, 1998).

- concernant plus spécifiquement le FMI lui-même, celui-ci n'a pas joué de manière satisfaisante son rôle d'évaluation des risques et de surveillance. Il a d'une part, accordé trop de crédibilité aux informations données par les autorités argentines sur la situation économique du pays et d'autre part, s'est laissé mettre à plusieurs reprises devant le "fait accompli" s'agissant des renonciations des autorités à la mise en œuvre de certaines réformes ou à la mise en place de réformes non panifiées.

Position de la France :

Compte tenu des progrès réalisés dans le cadre du programme transitoire de janvier 2003 et des engagements pris par l'Argentine pour stabiliser et consolider sa situation économique et financière via la mise en œuvre de réformes de structures, la France a approuvé le programme conclu le 20 septembre 2003. L'Argentine ayant respecté la quasi-totalité des objectifs, notamment macroéconomiques, la France a approuvé les deux premières revues du programme, mais, du fait des risques de dérapage dans la poursuite de la mise en œuvre du programme, la France a assorti cette approbation de critiques et a fermement invité les autorités argentines à respecter pleinement leurs engagements, notamment dans le domaine des réformes structurelles.

Par ailleurs, la France a endossé la "S.A.P. réduite" de la Banque mondiale en avril dernier, tout en militant pour un renforcement du volet structurel et notamment sur la question des services publics, dont la Banque mondiale est plus particulièrement chargée dans le cadre du programme FMI.

Concernant, enfin, l'analyse rétrospective de la crise argentine, la France a souligné l'effort de transparence engagé avec la publication du rapport des services sur les "leçons de la crise argentine", tout en militant activement pour un renforcement des activités de surveillance du FMI –position qu'elle défend plus largement (cf. 1.2.1). La France a aussi et surtout invité le FMI à réfléchir sur ses propres responsabilités dans le déroulement des événements argentins.

1.3 Assurer une mondialisation maîtrisée

1.3.1 La lutte contre les abus du système financier

Blanchiment et financement du terrorisme : revue du programme pilote AML/CFT au FMI

Après plus d'un an de débats et une pression constante des représentants du G7 et notamment de la France, les conseils du Fonds et de la Banque mondiale avaient accepté le 26 juillet et le 6 août 2002 d'ajouter les 40 + 8 recommandations du GAFI⁹ à la liste des normes et codes et de lancer un programme pilote pendant douze mois pour en tester les modalités d'évaluation à travers un ROSC (*Report on the observance of standards and codes*).

Le bilan de ce programme-pilote a été établi par les conseils du Fonds et de la Banque les 24 et 25 mars 2004. A cette occasion, les conseils se sont également

⁹ Le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) a été créé en 1989 à l'initiative du G7 lors du Sommet de l'Arche. Il a pour objectif de concevoir et de promouvoir des stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il a adopté à cet effet 40 recommandations. En octobre 2001, son mandat a été étendue à la lutte contre le financement du terrorisme. Il a adopté à cette occasion 8 recommandations spéciales relatives à la lutte contre le financement du terrorisme.

prononcés sur la pérennisation de ce programme et sur les modalités de sa mise en œuvre.

Dans le cadre du programme pilote, 33 évaluations des dispositifs de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ont été réalisées par le Fonds et la Banque. Ces évaluations font ressortir des lacunes en ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme dans de nombreux pays. S'agissant de la lutte contre le blanchiment, les déficiences relevées portent le plus souvent sur la mise en œuvre des législations et sur le manque de moyens qui y sont consacrés. Parallèlement, le Fonds et la Banque ont développé leur offre d'assistance technique en ces domaines. Au cours du programme pilote, le Fonds et la Banque ont mis en place 117 projets d'assistance technique, s'adressant au total à plus de 130 pays.

La pérennisation du rôle du Fonds et de la Banque en matière de lutte contre le blanchiment a été approuvée par les conseils de ces deux institutions. Les débats n'ont pas tant porté sur le principe mais sur les conditions de mise en œuvre. En effet, dans le cadre du programme pilote, les aspects policiers et judiciaires n'entraient pas dans le champ de l'évaluation réalisée par les IFI, certains administrateurs ayant considéré que ces aspects ne relevaient pas des missions du Fonds. Or, ces éléments sont essentiels pour apprécier in fine l'efficacité et l'effectivité d'un dispositif de lutte contre le blanchiment. A la suite de l'importante mobilisation réalisée par les administrateurs représentant les pays du G7, et notamment la France, il a été décidé que le Fonds était compétent pour la totalité de l'évaluation et prendrait à sa charge le coût financier de cette extension de son champ d'intervention.

La pérennisation du rôle du Fonds et de la Banque en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme constitue une avancée importante dans la mobilisation de ces deux institutions dans la préservation de l'intégrité du système financier international.

Position de la France :

La France a été l'un des premiers pays à demander aux institutions du Groupe de la Banque mondiale de prendre en compte la lutte contre le blanchiment dans l'exercice de leur mission et la conduite de leurs opérations. La France a constamment défendu le principe d'une forte convergence des travaux du GAFI et de la stratégie des IFI dans ce domaine. Les 40 recommandations du GAFI doivent être intégralement reconnues comme la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment. De même, la France, aux côtés de ses partenaires du G7 et de l'Union européenne, a joué un rôle moteur dans l'implication des IFI en matière de combat contre le financement du terrorisme.

L'Administrateur représentant la France a donc fortement milité pour que les institutions de Bretton Woods pérennisent leur engagement dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il s'est très clairement prononcé en faveur de l'approche la plus efficace consistant à intégrer les aspects policiers et judiciaires dans le champ des évaluations réalisées par les IFI, s'opposant aux positions considérant que ces aspects n'entrent pas dans leurs missions. Il a également soutenu la prise en charge par le Fonds du coût de ces évaluations, comme cela est la règle pour les autres ROSC. Il a souligné la nécessité de consacrer à l'assistance technique les ressources nécessaires.

La France continuera à être vigilante sur l'implication des IFI dans la lutte contre le crime financier. Elle veillera à ce que les ressources nécessaires y soient consacrées.

Centres off-shore

S'il n'existe pas de définition officielle des centres financiers off-shore, on peut les caractériser comme des juridictions attirant une forte proportion d'activités non résidentes grâce à une fiscalité faible voire nulle, l'absence de présence physique requise pour les véhicules juridiques, un fort degré de confidentialité ou encore l'absence d'avantage similaire pour les résidents.

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

Le Forum de Stabilité Financière (FSF) créé sous l'impulsion du G7 en 1999, a engagé une revue de la situation des centres off-shore en matière de supervision financière. Ce Forum s'appuie sur les évaluations menées par le FMI. 42 centres off-shore ont été identifiés et 39 ont été évalués. Toutes les évaluations seront publiées, sauf celles des Iles Marshall qui n'ont pas encore donné leur accord. Les évaluations font ressortir certaines lacunes. La France considère qu'il faut aller plus loin dans la surveillance afin de prendre en compte systématiquement le droit des sociétés dans les évaluations du Fonds, inciter à un meilleur suivi des recommandations, apprécier la conformité ou non-conformité aux pratiques et standards internationaux, tirer les conséquences d'une non-conformité... En effet, les enjeux liés à la réglementation des entreprises dans ces centres sont mal pris en compte. En outre, ce processus de surveillance n'entraîne actuellement aucune conséquence concrète.

C'est pourquoi la France a obtenu du G7 qu'il recommande dans ses communiqués de Boca Raton et Washington de renforcer la surveillance des centres off-shore. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du G8 de Sea Island ont en outre appelé les Ministres des Finances à poursuivre leurs travaux.

1.3.2 Contribution à une libéralisation commerciale profitable à tous

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

Le Président de la Banque mondiale et le Directeur général du FMI ont proposé un nouvel instrument de soutien financier des IFI en faveur des membres éprouvant des déséquilibres de balance des paiements liés à l'intégration commerciale (signature d'un accord multilatéral dans le cadre de l'OMC ou d'un accord régional non-discriminatoire) d'un pays tiers. L'idée est de compenser les conséquences potentiellement négatives à court terme de l'érosion des préférences commerciales dont bénéficient certains pays en développement pour faciliter la formation d'un consensus en vue d'accords commerciaux, qui sont source de biens publics mondiaux et d'accroissement du bien-être de chaque Etat sur le long terme.

La proposition née des travaux des services, nommée « Mécanisme d'intégration commerciale » (MIC) a été officiellement entérinée par le conseil d'administration du FMI le 2 avril 2004. Le mécanisme ne prévoit pas *stricto sensu* la création d'une nouvelle facilité, mais la conclusion d'un accord de financement avec un Etat qui le souhaite dans le cadre des facilités suivantes : accord de confirmation, mécanisme élargi de crédit ou facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Le dispositif s'articulera en deux phases successives, avec une première détermination ex ante de l'impact prévu sur la balance des paiements courants du pays concerné, puis une deuxième phase d'ajustement si les besoins étaient plus importants qu'anticipés.

Le dispositif ainsi créé fera l'objet d'une revue dans trois ans, qui permettra de tirer les leçons des premières expériences et décider de poursuivre ou non son application.

Position de la France :

La France a soutenu la création de cette « fenêtre » de financement à double titre : (i) il s'agit d'une part d'une proposition que la France avait elle-même présentée il y a quelques années, que les services du FMI avaient à l'époque écartée ; (ii) cet instrument s'inscrit en droite ligne du mandat du FMI (Article I de ses statuts) selon lequel il doit « *faciliter l'expansion et une croissance équilibrée du commerce international* ».

La France a en outre appelé le FMI à renforcer la coordination de ses actions dans le domaine commercial, non seulement avec la Banque mondiale et l'OMC, mais également avec d'autres acteurs tels que l'Union européenne qui consacrent un effort important en matière d'assistance liée aux sujets commerciaux.

Le FMI agit également en matière commerciale par le biais de l'assistance technique qu'il fournit, notamment en matière douanière et fiscale pour accompagner les efforts réalisés par ses membres dans l'agenda de Doha.

❑ **Action de la Banque en matière commerciale**

L'ambition de la Banque mondiale est de faire du commerce un véritable levier pour le développement des pays. Ceci se matérialise au travers d'actions d'assistance technique ainsi que dans les domaines de la formation externe et de la recherche de la Banque, qui visent toutes à accompagner les efforts d'ouverture commerciale des différents pays (« *Trade capacity building* »). La Banque, qui possède une unité spécifique en charge des questions commerciales, apporte en particulier un appui particulier aux infrastructures logistiques des pays en développement afin de favoriser l'ajustement de l'offre aux changements d'incitations de marché liés à la libéralisation commerciale.

La Banque mondiale est très active en matière d'accompagnement de l'ouverture commerciale puisque le rythme d'octroi de ces nouveaux prêts dans ce domaine a doublé entre 1998-2000 (132 M\$ au total) et 2001-2003 (267 M\$). L'encours total des prêts de ce type s'élève à 399 M\$ et comprend 50 projets. Leur répartition géographique est essentiellement la suivante : 1) Europe de l'est et Asie centrale (46,1 %) ; 2) Afrique (21,8 %) ; 3) Amérique latine et Caraïbes (16,5 %).

Collaboration des IFI avec l'OMC

Un représentant de l'OMC participe en observateur aux réunions du conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale qui traitent de sujets commerciaux. Des représentants du Fonds et de la Banque participent également très souvent à des conférences organisées par l'OMC et les échanges entre les départements de recherche de ces différentes institutions sont fréquents. Enfin, le Directeur général du Fonds monétaire international ainsi que le Président de la Banque mondiale participent aux conférences ministérielles de l'OMC, comme celle de Cancun en septembre 2003.

2 Soutien au développement

La Banque mondiale et le FMI oeuvrent pour donner à leur membres les plus pauvres la possibilité de cueillir les fruits de la mondialisation, pour le bénéfice de tous.

2.1 Financement du développement

Le financement du développement a figuré parmi les sujets majeurs de l'agenda international en 2003-2004 : priorité du Sommet d'Evian, suivi par la Banque de la mise en œuvre des Objectifs de développement du millénaire (ODM).

2.1.1 Evaluer les besoins et mettre en œuvre les orientations politiques

Travaux sur l'évaluation des besoins financiers pour les Objectifs du Millénaire

La traduction en termes financiers du consensus international autour des objectifs du millénaire est encore lointaine. Si l'aide publique au développement au niveau mondial a de nouveau augmenté en 2002, après avoir significativement diminué au cours des années 90, son étiage reste bas. Elle représente 0,23% du PIB des pays membres du Comité au développement de l'OCDE, soit 58,3 milliards de dollars. Selon les estimations préparées à l'occasion de la conférence de Monterrey de mars 2002, la mise en œuvre des objectifs du millénaire nécessiterait un doublement de l'aide publique.

L'estimation du coût des ODM est un exercice difficile pour plusieurs raisons. En matière d'éducation par exemple, le coût de scolarisation est loin d'être uniforme: il est par exemple plus élevé dans les zones rurales. Il est donc inadapté de multiplier le nombre d'enfants à scolariser par un coût moyen et il faut donc se livrer à une estimation par catégorie de population.

L'interaction entre les différents ODM est une deuxième difficulté. L'atteinte d'un objectif contribue à la réalisation des autres. L'accès à l'eau permet par exemple de libérer du temps pour les jeunes filles souvent chargées de transporter l'eau nécessaire à la vie du foyer. Une action sectorielle a donc des conséquences sur d'autres objectifs, en l'occurrence l'égalité entre les sexes et la scolarisation primaire. Evaluer le coût secteur par secteur n'a donc pas grand sens.

Enfin, le coût des ODM n'est pas indépendant des institutions qui mettent en place les politiques publiques. L'estimation doit donc être pondérée par l'efficacité des acteurs, pondération naturellement complexe puisque la bonne gestion n'est pas une donnée aisément mesurable.

Ces problèmes méthodologiques incitent à prendre avec précaution les estimations réalisées jusqu'ici. Elles n'en sont pas moins utiles pour prendre conscience de l'ampleur des efforts qui restent à fournir. Deux estimations globales, l'une conduite par les Nations unies en 2001, l'autre par la Banque mondiale en 2002, aboutissent à des montants comparables.

- L'ONU, dont le rapport Zedillo (2001) a servi aux discussions lors de la conférence de Monterrey, estime à 50 milliards de dollars supplémentaires par an le coût de réalisation des ODM. 20 milliards de dollars seraient nécessaires pour réaliser l'objectif de réduction de la pauvreté, 30 milliards de dollars seraient consacrés aux objectifs sociaux (Cf. Les objectifs du millénaire).
- Les travaux de la Banque mondiale donnent une fourchette d'aide publique au développement additionnelle nécessaire entre 40 et 60 milliards de dollars.

LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE

Objectifs	Cibles pour 2015
Réduire l'extrême pauvreté et la faim	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; • Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.
Assurer l'éducation primaire pour tous	<ul style="list-style-type: none"> • Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.
Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard.
Réduire la mortalité infantile	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.
Améliorer la santé maternelle	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle
Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	<ul style="list-style-type: none"> • Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle ; • Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle.
Assurer un environnement durable	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ; • Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ; • Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020.
Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles prévisibles et non discriminatoires. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté ; • S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors

	<p>contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Répondre aux besoins particuliers des Etats enclavés et des petits Etats insulaires en développement ; • Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme ; • Créer des emplois décents et productifs pour les jeunes en coopération avec les pays en développement ; • En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement • En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous
--	--

Pour la réunion du Comité du Développement – l'instance de pilotage stratégique de la Banque mondiale – de septembre 2003, la Banque a conduit des études de cas pour 18 pays des plus performants afin d'évaluer de façon beaucoup plus précise les perspectives d'atteindre les ODM. Ces travaux montrent clairement que sans infléchissement des tendances actuelles, la plupart des ODM ne seront pas atteints. L'objectif de réduction de la pauvreté le sera peut-être au niveau mondial grâce à la croissance de la Chine et de l'Inde notamment, mais le continent africain, lui, en sera loin. Le constat est plus pessimiste encore pour les ODM sociaux, notamment en matière de santé (mortalité maternelle et infantile) et d'environnement (accès à l'eau et à l'assainissement).

De cette analyse la Banque a tiré plusieurs conclusions, notamment quant à la capacité des pays étudiés à utiliser l'aide publique au développement à bon escient. Sur ces 18 Etats, les plus peuplés reçoivent relativement peu d'aide (Inde, Pakistan, Bangladesh, Indonésie, Vietnam). Ils sauraient pourtant tirer parti d'un doublement. Quant aux pays africains, ils reçoivent déjà beaucoup en termes relatifs mais pourraient exploiter une augmentation progressive de l'aide à hauteur de 60 %, s'ils mettent en place de bonnes politiques et une bonne gouvernance.

Par extrapolation de ces études de cas, la Banque a déduit que les pays en développement pourraient absorber 32 milliards de dollars d'APD supplémentaire dès aujourd'hui, aide sans laquelle ils ne pourraient atteindre les objectifs en 2015. Cette estimation va bien au-delà des engagements de financement souscrits par les pays riches au sommet de Monterrey en avril 2002 (qui sont estimés à environ 16 milliards de dollars supplémentaires).

Position de la France :
 La France a souscrit aux travaux de la Banque mondiale sur l'estimation des coûts des objectifs du millénaire. Elle a constamment souligné au cours des débats qui ont suivi la publication de ces documents la nécessité d'associer de meilleures politiques dans les pays en développement à davantage de volume et d'efficacité

pour l'aide. Les objectifs du millénaire peuvent être atteints là où se conjuguent bonnes politiques et aide adéquate et efficace.

La France a également reconnu que le besoin de financement dépassait les engagements pris à Monterrey et rappelé le calendrier d'augmentation de son APD, 0,7% du PIB en 2012 avec un objectif intermédiaire de 0,5% en 2007.

Cadre de suivi des engagements de Monterrey : suivi global des ODM.

Ce travail détaillé d'évaluation des ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement a été complété par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international qui ont rédigé conjointement le "rapport mondial d'évaluation 2004 – Politiques et actions pour atteindre les objectifs de développement du millénaire et les résultats connexes" (*Global Monitoring Report 2004 – Policies and Actions for achieving the Millennium development goals and related outcomes*). Soumis au Comité du développement, le 25 avril 2004, ce document fait le point sur les progrès de la communauté internationale vers la mise en œuvre du 8^{ème} ODM, le "partenariat pour le développement". Centré sur l'évaluation des politiques de développement, le *Global Monitoring Report* complète les travaux à venir de l'ONU qui se concentrent sur le suivi des sept autres ODM.

L'échéance de 2015 est lointaine et les objectifs à atteindre très généraux. Le rapport mondial d'évaluation des politiques, révisé chaque année, est un document d'étape qui évalue le respect d'une feuille de route théorique vers les ODM. Pays développés et en développement peuvent s'en inspirer pour corriger les politiques publiques de développement si elles ne permettent pas de converger vers les ODM. Or, c'est bien le constat dressé par l'édition 2004 du rapport. L'économiste en chef de la Banque mondiale qualifie ainsi le rapport mondial d'évaluation de "constat d'urgence".

L'intérêt du document procède autant du constat que des nombreuses recommandations qui en sont tirées par les institutions de Bretton Woods. Conformément à la logique de Monterrey, fondée sur des engagements réciproques des pays riches et des pays du Sud, le rapport mondial d'évaluation des politiques propose des pistes d'amélioration pour les donateurs comme pour les bénéficiaires. Les pays développés sont "très loin" de respecter le consensus de Monterrey. Pour s'en rapprocher, il leur faudrait :

- corriger les déséquilibres macroéconomiques internes, le déficit de la balance des paiements américaine notamment ;
- assurer le succès du cycle de Doha en acceptant l'ouverture de leurs marchés et la réforme des subventions agricoles ;
- augmenter et améliorer les flux d'aide publique au développement. 50 milliards de dollars par an seraient nécessaires pour atteindre les ODM. La Banque étudie également les moyens pour accroître l'efficacité des ressources. Les indicateurs développés cette année afin de mesurer la sélectivité de l'APD indique en effet que des marges de progrès subsistent dans ce domaine. La Banque a par exemple jugé que les allègements de dette

n'étaient pas le meilleur vecteur d'aide pour les pays en développement (ce constat ne remet toutefois pas en cause l'impact très positif de l'initiative PPTE sur les pays les plus pauvres). Elle a appelé les donateurs à accroître la part de l'APD consenti sous forme d'aide directe déliée et non affectée.

Les pays en développement sont, selon le rapport mondial d'évaluation des politiques, plus avancés dans la mise en œuvre du partenariat de Monterrey. Ils doivent cependant

- améliorer le climat de l'investissement. L'ouverture commerciale, le renforcement des marchés internes et du système fiscal sont plus particulièrement préconisés.
- Renforcer leurs services publics. Transparence, lutte contre la corruption et responsabilité dans la sphère publique doivent être accrues.
- Accroître l'investissement dans les infrastructures et plus particulièrement dans les secteurs de l'eau et des transports ;
- Concentrer l'action des pouvoirs publics sur les services sociaux tels que la santé et l'éducation.

Les institutions financières internationales se sont montrées en revanche bien moins critiques sur l'efficacité de leur propre action. L'approfondissement de leur travail d'analyse et la coopération avec les autres acteurs du développement seraient selon ces institutions les principales pistes d'amélioration.

Malgré la faiblesse de la partie consacrée à l'action des institutions multilatérales de développement, l'examen du rapport mondial d'évaluation des politiques a vocation à devenir un temps fort du calendrier annuel de la Banque mondiale. Ce travail, en mesurant le chemin qui reste à parcourir pour mettre en place les politiques nécessaires à l'atteinte des ODM, doit peser sur l'ensemble des politiques de développement.

Position de la France :

La France a soutenu la mise en place d'un suivi des objectifs du millénaire. Les indicateurs développés à cette fin par la Banque mondiale permettent de mesurer l'effort des pays du Nord et du Sud pour atteindre les ODM. La France a salué le remarquable travail d'analyse réalisé par les institutions de Bretton Woods et suggéré une rédaction plus opérationnelle pour les éditions futures du rapport. La France a regretté que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international n'aient pas fait preuve du recul nécessaire pour évaluer leur propre contribution aux objectifs du millénaire.

Elle a participé au débat qui a suivi la première publication des indicateurs de sélectivité de l'aide afin d'en affiner la méthodologie et d'en accroître la fiabilité. Enfin, la France a fait valoir que les allègements de dette, sans apporter d'argent frais, permettraient cependant aux pays bénéficiaires de libérer dans leur budget d'importantes ressources, ce qui rapprochait ses effets d'une injection de ressources.

Sur le fond, la France a indiqué, lors du Comité du développement, qu'elle partageait le constat dressé dans le rapport d'évaluation des politiques 2004.

2.1.2 Mobiliser les ressources nécessaires

Le diagnostic posé par les institutions de Bretton Woods est sans équivoque. Le manque de ressources consacrées au développement est conséquent. Dans ce contexte, loin de se rapprocher des ODM, les pays en développement s'en éloignent bien souvent. La mobilisation des ressources nécessaires est donc un enjeu pour les pays donateurs, qu'elle passe par des instruments innovants (Facilité financière internationale, taxes internationales) ou par des canaux classiques.

Rapport en septembre 2004 sur l'efficacité de l'aide, l'absorption et les facilités de financement

Lors des Réunions annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international qui se sont tenues à Dubaï en septembre 2003, plusieurs documents relatifs au financement du développement ont été discutés, notamment un rapport du G7. Ce document examiné d'abord au sommet des ministres des finances de Deauville, puis approuvé lors du sommet des chefs d'Etat d'Evian, portait plus particulièrement sur les engagements existants en matière d'aide publique et sur les mécanismes de financement du développement, notamment les taxes internationales et la facilité financière internationale.

A Dubaï, les ministres des finances du G7 ont donc demandé au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale d'analyser plus avant les questions de financement du développement soulevées sur l'initiative de la France par le G8. L'étude conjointe doit être remise en septembre 2004 et aborder quatre sujets :

- l'efficacité de l'aide,
- la capacité d'absorption,
- l'aide orientée vers les résultats,
- les facilités de financement.

La Banque mondiale a présenté au cours du comité du développement d'avril 2004 une note d'étape sur la question. Forte du constat dressé par le *Global Monitoring Report 2004* sur l'insuffisance de l'aide publique au développement, ce document d'étape appelle dans un premier temps au volontarisme des donateurs. Cependant, l'effort financier nécessaire est tel que des solutions alternatives sont explorées afin de mobiliser plus rapidement des fonds.

C'est tout d'abord la facilité financière internationale qui retient l'attention. Cette initiative lancée par Gordon BROWN (Chancelier de l'Echiquier) vise à lever sur les marchés obligataires 50 Milliards de dollars/an d'aide supplémentaire avec la garantie des pays riches participants, un montant proche de la capacité d'absorption des pays en développement estimée par la Banque. L'emprunt offre la possibilité de

mobiliser une masse critique de fonds à la hauteur des objectifs du millénaire. L'outil doit permettre une nette amélioration de la prévisibilité de l'aide. Le rapport présente les difficultés posées par l'initiative qui nécessite un soutien politique important. Seules les promesses de dons à moyen terme pourront permettre à l'IFF d'emprunter à faible coût sur les marchés. Le traitement comptable des engagements et la structure de l'IFF sont également en suspens.

Le rapport envisage ensuite les taxes internationales. Le ton général de cette partie est sceptique, mais laisse le débat ouvert. Ce mode de financement demanderait un soutien politique large que la communauté internationale ne peut, selon la Banque, afficher actuellement.

Enfin, la Banque appelle dans une troisième partie à accroître la flexibilité de l'aide et son efficacité. Pour cela, elle propose d'adapter davantage la concessionnalité de l'aide aux besoins des pays pauvres et de réfléchir à l'équilibre dons / prêts au sein des programmes d'aide publique.

Position de la France :

En obtenant du G7 l'adoption d'un rapport commun sur le financement du développement, la France a réussi à placer durablement sur l'agenda international cette question. Le rapport conjoint Banque / Fonds demandé au cours de la réunion de Doubaï permettra en effet de poursuivre le débat et la mobilisation de la communauté des donateurs, même si les Etats-Unis n'ont pas fait des questions de financement des objectifs du millénaire une priorité de leur présidence 2004 du G8.

Dans l'ensemble, ce rapport a reçu un accueil critique de la part des pays donateurs. Or, les pistes explorées par la Banque mondiale sont également celles étudiées par la France (Cf. Conférence du 8 avril 2004 à Bercy sur les approches de financement innovantes). Dans ce contexte de scepticisme, les institutions de Bretton Woods sont un forum au sein duquel la France rappelle régulièrement que sans instruments de financement innovants, les objectifs du millénaire resteront un vœu pieux.

Ainsi le 25 avril 2004, le comité du développement, organe qui définit les grandes orientations de la Banque mondiale, a été le cadre d'une avancée pour l'idée de taxe internationale. Sur l'initiative de la France, son communiqué final a en effet mentionné l'étude d'un "système de fiscalité internationale" comme outil possible de financement du développement.

Conférence du 8 avril 2004 à Paris sur les approches de financement innovantes

Le forum ministériel "Financer le développement" s'est tenu le 8 avril 2004 à l'invitation de la France, et sur l'initiative des gouvernements français et britannique. Les discussions ont porté sur les moyens de mobiliser des ressources additionnelles pour aider les pays pauvres à atteindre les objectifs du millénaire. Conçue comme

une rencontre ouverte, elle a permis un échange entre ministres, responsables des principales organisations internationales et représentants de la société civile.

Soixante pays étaient présents ainsi que les représentants de dix-sept institutions et organisations internationales, dont le Président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, et la Directrice exécutive du FMI par intérim, Mme Anne Krueger. Trente-cinq ministres, souvent chargés de l'économie et des finances ont pris part aux discussions. La plupart étaient africains, avec parmi eux le Premier ministre du Mozambique, les ministres des finances d'Algérie et du Maroc. La présence des ministres des finances de Chine, du Brésil, d'Arabie Saoudite, d'Algérie et du Maroc est également à noter.

Les discours liminaires, notamment le message du Président de la République et l'allocution du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ont mis en exergue l'urgence du financement du développement, un constat identique à celui dressé par les institutions de Bretton Woods dans le Global monitoring report 2004 (Cf. 2.1.1). L'échéance des engagements pris au sommet de Monterrey se rapproche, elle impose aux donateurs d'imaginer de nouvelles voies comme la Facilité financière internationale (IFF), ou les taxes internationales. Les discussions ont permis de mettre en lumière les obstacles techniques à ces modes de financement (coût de transaction, gestion financière et distribution des ressources collectées, etc.)

La Conférence s'est conclue par une déclaration finale de la présidence franco-britannique, et la signature d'une résolution par 23 pays en développement, dont la Chine et le Brésil. Elle a aussi permis de lancer une mobilisation internationale autour des modalités de financement innovantes du développement. Grande-Bretagne et France l'ont entretenu au fil des rendez-vous internationaux qui ont suivi. Le comité du développement, organe qui définit les grandes orientations de la Banque mondiale, a ainsi fait état des réflexions sur la facilité financière internationale et sur les taxes internationales dans son communiqué final.

Les assemblées annuelles 2004 des institutions de Bretton Woods au cours desquelles le rapport conjoint de la Banque et du Fonds sur l'efficacité de l'aide, l'absorption et les facilités de financement doit être rendu, constituent une étape importante pour la poursuite de la mobilisation de la Communauté internationale. De plus, l'année 2005 sera marquée par une présidence britannique simultanée du G7 et de l'Union européenne et par un sommet des Nations unies consacrées aux ODM. Cette conjonction favorable doit faciliter la mise en place d'une facilité financière pilote dont la France et la Grande-Bretagne explorent actuellement les modalités. Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des Finances et de l'Industrie, a notamment proposé une première mise en œuvre des principes de l'IFF qui serait consacrée au financement d'un programme de vaccination pour les plus pauvres.

Position de la France :

La facilité financière internationale est un outil pragmatique qui peut permettre d'avancer dans le domaine difficile du financement du développement. Aussi la France est-elle engagée dans la conception de ce mécanisme aux côtés des Britanniques afin de trouver des solutions pour surmonter progressivement les

difficultés techniques. Un projet pilote permettrait d'accélérer encore le mouvement et d'emporter la conviction de la plupart des donateurs.

Si la France soutient l'initiative britannique de facilité financière internationale, elle est cependant relativement isolée parmi les donateurs. États-Unis, Allemagne et Japon jugent l'instrument disproportionné au regard de la capacité d'absorption des pays pauvres et évoquent des difficultés juridiques ou constitutionnelles leur interdisant d'y souscrire. Les pays nordiques et les Pays-Bas considèrent que l'IFF n'est qu'une solution de court terme. Seule une augmentation durable de l'aide publique au développement leur semble crédible. La facilité suscite bien plus d'enthousiasme de la part des pays du Sud, 23 d'entre eux ont signé une déclaration de soutien à la facilité financière internationale le 8 avril.

Les taxes internationales est également une hypothèse de financement explorée par la France. Le Président de la République a ainsi installé le 7 novembre 2003 un groupe de travail présidé par M. LANDAU sur la faisabilité et les modalités possibles de nouvelles contributions financières internationales. Son rapport doit être rendu public fin juillet 2004. A ces réflexions s'ajoutent celles du groupe technique franco-suédois sur le financement des biens publics mondiaux qui explore également des modalités de financement innovantes.

Début des négociations de reconstitution de l'AID

La France a accueilli à Paris du 18 au 20 février la réunion de lancement des négociations de la 14^{ème} reconstitution de l'AID. Si cette première séance n'a pas permis d'aborder les questions financières de fond, elle a néanmoins tracé le contour des principaux enjeux qui ne manqueraient pas de se poser au cours de la négociation :

- montant de la reconstitution (les engagements qui seront pris au cours de la période 2005-2007 financeront des projets qui arriveront à maturité vers 2015, point de référence des objectifs de financement du millénaire),
- part des dons dans les financements de l'AID,
- modalités de "compensation" de l'AID du fait de l'octroi de dons,
- système de détermination du niveau de dons par pays bénéficiaire,
- prise en compte de la situation de viabilité de la dette des pays bénéficiaires,
- modalités d'allocation des ressources en fonction des performances.

Les pays contributeurs et bénéficiaires se sont accordés sur la nécessaire ambition qui devrait caractériser ce cycle de reconstitution dans la perspective de l'atteinte des ODM.

Position de la France :

La reconstitution de l'AID est pour la France un enjeu majeur. Cette 14^{ème} recapitalisation du principal outil de prêt concessionnel aux pays en développement doit en effet permettre de financer des projets qui contribueront directement à la réalisation des objectifs du millénaire. Au-delà de cet exercice de mobilisation de

ressources, cette 14^{ème} reconstitution est donc un baromètre de la volonté des pays riches de respecter leur part du partenariat pour le développement.

La France s'est fixée plusieurs priorités pour cette 14^{ème} reconstitution de l'AID. Tout d'abord l'Afrique dont nous attendons qu'elle reste une priorité de l'AID. Nous souhaitons que 50% des ressources mobilisées par cette reconstitution soient consacrés à ce continent, soit le niveau obtenu lors de l'AID 13.

Nos priorités sectorielles visent à l'amélioration des conditions de la croissance dans les pays en développement. Cela passe notamment par un soutien accru au secteur privé, et plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises. L'amélioration du climat de l'investissement suppose également un effort particulier en matière d'infrastructures notamment lorsqu'elles contribuent à la fois au bien-être social et aux investisseurs comme dans le domaine de l'eau. Enfin, la protection contre les chocs exogènes doit également faire partie des priorités de l'AID au cours de cette reconstitution.

La France souhaite que les financements octroyés soient souples et proches des besoins des pays bénéficiaires. La part des dons dans la reconstitution doit refléter cette priorité et prendre en compte les analyses de soutenabilité de la dette conduites par les institutions financières internationales bénéficiaire par bénéficiaire. De plus le coût des dons par rapport aux prêts doit être compensé afin de préserver la capacité de financement de l'AID à long terme.

L'AID a déjà beaucoup progressé au cours de sa 13^{ème} reconstitution en matière d'efficacité et de gestion par les résultats. La France souhaite que cet effort soit accentué grâce à une transparence accrue du système d'allocation des ressources.

2.2 Instruments et politiques au service de la croissance des pays en développement

2.2.1 Revues des instruments du FMI

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

Les discussions sur la bonne articulation entre les programmes dans le cadre de la FRPC gérée par le FMI et le processus des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) pilotés par la Banque mondiale, ont été l'occasion de débattre du réalisme des prévisions et des objectifs de croissance retenus respectivement dans les programmes FRPC et les DSRP. Les DSRP sont en effet le fruit d'un travail d'écoute et d'échange auprès de l'ensemble des acteurs du développement et de la population : ils concrétisent l'objectif « d'appropriation » (*ownership*) des politiques de développement mis en avant par les IFI ces dernières années. De ce fait, ils sont le plus souvent très ambitieux, tant dans leurs objectifs que dans leur programme d'action, ce qui peut poser des problèmes de coordination avec le contenu des programmes FRPC négociés avec le FMI. Le conseil est assez partagé sur ce sujet.

Certains pays industrialisés considèrent que les objectifs des programmes FRPC du FMI, et donc, *a fortiori*, ceux présentés dans les DSRP, sont généralement trop optimistes (notamment sur les perspectives de croissance). D'autres estiment préférable de préserver le scénario « haut » plus ambitieux afin de définir, sur ces bases, les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire. Ceci inciterait, selon ces derniers, les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux à renforcer leur aide financière et technique en faveur de ces pays pour leur permettre de faire face aux besoins ainsi identifiés.

Par ailleurs, l'existence dans le DSRP de deux scénarios de développement économique n'est pas, selon un certain nombre de pays, à encourager dans la mesure où elle peut entraîner une confusion et une possible dissension entre la trajectoire « idéale » issue d'un processus participatif dans le cadre du DSRP et les objectifs plus « restrictifs » retenus dans le programme avec le FMI. Un consensus est néanmoins apparu sur l'importance d'analyser plus précisément les moteurs et les freins à la croissance, de clarifier le lien entre les politiques macroéconomiques, la croissance et la réduction de la pauvreté et d'identifier précisément les mesures ou actions de soutien nécessaires pour atteindre le scénario haut.

Position de la France :

La France soutient l'approche pragmatique retenue par les services, s'agissant des deux scénarios dans le DSRP. La France a rappelé que le principe d'appropriation, qui s'accompagnait d'un processus participatif large, devait conduire les institutions de Bretton Woods à n'intervenir qu'en tant que conseil ou sous forme d'appui technique, et éviter de se substituer aux autorités dans l'élaboration de cette stratégie. La France a insisté aussi sur le fait que le DSRP n'était pas un document figé mais bien une stratégie pouvant s'affiner et s'améliorer au fil du temps, et qu'il offrait, en outre, un lieu de dialogue ouvert et constructif entre les autorités, la société civile et les bailleurs de fonds, y compris le FMI et la Banque mondiale. Nous avons, par ailleurs, apprécié l'introduction de scénarios alternatifs permettant de mesurer l'effet de chocs exogènes sur l'économie du pays considéré.

La Facilité de financement compensatoire

La Facilité de financement compensatoire est un instrument de financement du FMI destiné aux pays en développement confrontés à une baisse importante et brutale de leurs recettes d'exportations.

Le conseil a approuvé à la quasi unanimité la proposition des services de prolonger de trois ans l'existence de la Facilité de financement compensatoire (FFC) avant de décider éventuellement de sa suppression définitive. La majorité des chaises industrialisées a, comme nous, constaté l'absence d'intérêt pour la FFC manifesté par ses utilisateurs potentiels, témoignant d'une faible attractivité du produit et de défauts de conception. Ces chaises, à l'exception notable des États-Unis, ont estimé que les objectifs de la FFC demeuraient cependant valides mais que d'autres instruments permettaient ou devraient permettre d'y répondre :

- les économies émergentes ont maintenant recours à des programmes plus traditionnels (accord de confirmation ou accord élargi), leur permettant un financement plus important dans le cadre d'un ajustement global de leur économie ;
- pour les pays à faible revenu, le coût de la FFC demeure prohibitif. Le recours à un accord FRPC est donc le plus souvent utilisé pour faire face à un choc exogène, alors que ce n'est pas non plus un instrument parfaitement adapté car il requiert des délais de mise en œuvre peu compatibles avec une intervention rapide. Dans cette perspective, beaucoup ont encouragé ces derniers à poursuivre leurs travaux concernant l'adaptation de la FRPC à ces chocs exogènes (plus grande souplesse dans l'augmentation du montant d'une FRPC, création d'une fenêtre ad hoc au sein des fonds fiduciaires FRPC et FRPC/PSTE), en écho aux débats consacrés au rôle du FMI en faveur des pays à faible revenu.

Les chaises émergentes et en développement ont, elles, défendu la FFC dans son principe et réclamé davantage de souplesse dans son utilisation (extension des produits d'importation couverts par la facilité, plus grande automaticité dans l'octroi de la facilité). Les changements introduits par le conseil en 2000 étaient responsables du désintérêt manifesté par les utilisateurs potentiels de la FFC et il convenait donc de revenir sur cette décision. Ces chaises n'ont cependant pas eu gain de cause et se sont ralliées de fait à la proposition des services de prolonger l'existence de la FFC.

2.2.2 Soutenabilité de la dette

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

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

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

Les mesures d'annulation prévues par l'initiative PSTE sont d'autant plus exceptionnelles que les institutions financières multilatérales (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement) ont consenti pour la première fois à

annuler une partie de leurs créances. Ces institutions sont en effet progressivement devenues les principaux créanciers des pays les plus pauvres à mesure que les bailleurs bilatéraux annulaient leurs créances et recouraient aux dons.

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

L'initiative PPTE depuis le sommet de Cologne

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

- l'objectif de réduction de la dette afin d'en restaurer la soutenabilité a été complété par l'objectif de lutte contre la pauvreté. Dans cette perspective, les pays éligibles doivent avoir élaboré avec les institutions financières internationales un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté à l'issue d'une consultation de la société civile pour bénéficier des allègements de dette. Ces allègements de dette sont ainsi consacrés au financement de dépenses sociales ;
- le seuil de « soutenabilité » de la dette a été abaissé, ce qui a permis de rendre éligibles davantage de pays pour des allègements plus importants ;
- les pays éligibles bénéficient d'allègements de dette dès le point dit de "décision" et non seulement au point d'achèvement. Cet allègement dit "intérimaire" consiste pour les créanciers du Club de Paris en un traitement des flux comportant une annulation de 90 % des échéances commerciales et le rééchelonnement sur longue période de l'APD (termes de Cologne). Le traitement du stock de la dette est réalisé au moment du point dit "d'achèvement" ;
- le rythme de mise en œuvre des allègements de dette est directement lié aux performances du pays concerné dans l'exécution de son plan de lutte contre la pauvreté et dans le respect de son programme avec le FMI. Le point de décision suppose ainsi la mise en œuvre satisfaisante d'un programme FMI pendant une durée de trois ans et l'élaboration d'un document stratégique de lutte contre la pauvreté. Pour atteindre le point d'achèvement, le pays doit continuer à mettre en œuvre le programme FMI pendant une durée d'au moins six mois et appliquer pendant une durée minimale d'un an le document stratégique de lutte contre la pauvreté.

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

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

□ L'avancement de l'initiative

• Le rythme de mise en œuvre de l'initiative enregistre une accélération en 2004

La mise en œuvre de l'initiative PPTE a enregistré des progrès réels au cours de l'année écoulée, notamment grâce à l'impulsion française, après une période de ralentissement en 2002/2003. Au mois de juin 2004, 27 pays ont atteint le point de décision parmi lesquels 13 ont atteint le point d'achèvement. Depuis avril 2003, ce sont donc 5 pays supplémentaires qui ont atteint le point d'achèvement. En revanche, un seul nouveau pays (la RDC) a atteint le point de décision depuis juin 2003 et 10 pays dont la situation est plus complexe n'ont donc pas encore atteint le point de décision.

➤ L'instabilité politique a compromis les progrès enregistrés dans plusieurs pays, ce qui a rendu nécessaire une discussion sur le report de la *sunset clause*

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

La Côte d'Ivoire avait fait l'objet d'un document préliminaire et d'un traitement en Club de Paris au mois d'avril 2002 qui devaient ouvrir la voie vers le point de décision. Le conflit interne survenu en septembre 2002 a interrompu cette dynamique. Le nouveau gouvernement a néanmoins repris le processus d'élaboration

du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). En République centrafricaine un document préliminaire était en préparation lorsque la situation politique interne s'est dégradée en octobre 2002 et le DSRP n'est pas attendu avant la fin 2004. Aux Comores, les conflits internes n'ont pas permis au pays de mettre en œuvre le programme FMI ("staff monitored program") à partir de juillet 2002, entraînant des délais supplémentaires. A l'inverse, le Burundi a conclu un programme post-conflit avec le FMI début 2003 puis une FRPC début 2004 et le DRSP devrait être rendu début 2005. Il a ainsi pu bénéficier d'un traitement préliminaire de la dette par le Club de Paris.

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

Les autres pays sont handicapés par leur éloignement de la communauté financière internationale, le plus souvent lié à une situation de conflit. Certains progrès ont cependant été enregistrés. Le Soudan discute avec le FMI un programme suivi par les services pour 2004. Un programme d'accumulation de droits ("Rights Accumulation Program") pourrait par ailleurs être mis en place afin de permettre au pays de surmonter le problème des arriérés accumulés vis-à-vis des créanciers multilatéraux. En Somalie, le FMI et la Banque mondiale ont repris leur activité après s'être retirés du pays depuis 1991. Au Libéria, la constitution d'un gouvernement de transition et la création de la MINUL ont permis de renouer les contacts avec le FMI. Enfin, la Birmanie n'a pas conclu d'accord avec le FMI depuis 1982.

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

Compte tenu de la situation des pays n'ayant pas encore atteint le point de décision, la clause d'extinction de l'initiative (*sunset clause*) a cependant été repoussée de deux ans à deux reprises en 2000 et 2002 et le G7/G8 de Sea Island a recommandé d'en repousser encore une fois le terme de la fin 2004 à la fin de l'année 2006.

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

Le nombre de pays ayant atteint le point d'achèvement progresse à un rythme régulier avec un pays en 2000, 3 en 2001, 2 en 2002, 3 en 2003 et 4 entre janvier et juin 2004.

Les prévisions du FMI et de la Banque mondiale soulignent que potentiellement 2 autres pays pourraient atteindre le point d'achèvement d'ici la fin de l'année 2004 (Cameroun, Madagascar).

Dans les faits, les pays qui ont franchi le point de décision éprouvent des difficultés à atteindre le point d'achèvement pour deux raisons majeures. D'une part, les programmes conclus avec le FMI peuvent connaître des périodes d'interruptions fréquentes ("off track") dans la plupart des pays. A l'heure actuelle, 3 pays sont dans cette situation (Guinée, Guinée-Bissau et Gambie). D'autre part, la finalisation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui requiert la participation de la société civile est souvent plus longue que prévu. Néanmoins, sur les 14 pays qui sont en période intérimaire, le nombre de ceux qui doivent encore finaliser leur cadre stratégique de lutte contre la pauvreté a été réduit de 7 à 3 depuis juin 2003 (RDC, Guinée-Bissau et Sierra Leone). Pour la majorité des autres pays, la mise en œuvre des programmes macroéconomiques progresse de manière plutôt satisfaisante.

La période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement tend à s'allonger : 9 des 14 pays qui ont franchi le point de décision mais non le point d'achèvement sont entrés dans la période intérimaire depuis plus de trois ans. Les conséquences financières sont limitées pour les pays concernés qui bénéficient en tout état de cause des allègements de dette intérimaires qui réduisent substantiellement le service de leur dette. Pour autant, la question de la durée de la période intérimaire demeure posée dès lors que la notion de point d'achèvement est devenue "flottante" depuis le sommet de Cologne, alors qu'une période intérimaire limitée à trois ans avait été prévue à l'origine de l'initiative PPTE.

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

Position de la France :

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

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

AVANCEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE (données juin 2004)		
PAYS	POINT DE DECISION	POINT D'ACHEVEMENT
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
Bolivie	Janvier 2000	Mai 2001
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Burkina-Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Mauritanie	Mars 2000	Juin 2002
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Bénin	Juillet 2000	Mars 2003
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Ghana	Février 2002	<i>3^{ème} trimestre 2004</i>
Madagascar	Décembre 2000	<i>3^{ème} trimestre 2004</i>
Cameroun	Octobre 2000	<i>4^{ème} trimestre 2004</i>
Honduras	Juillet 2000	<i>1^{er} trimestre 2005</i>
Tchad	Mai 2001	<i>2^{ème} trimestre 2005</i>
Rwanda	Décembre 2000	<i>2^{ème} trimestre 2005</i>
Malawi	Décembre 2000	<i>2^{ème} trimestre 2005</i>
Sao Tome	Décembre 2000	<i>2^{ème} trimestre 2005</i>
Sierra Leone	Mars 2002	<i>2^{ème} trimestre 2005</i>
Guinée	Décembre 2000	<i>3^e trimestre 2005</i>
Guinée-Bissau	Décembre 2000	<i>3^{ème} trimestre 2005</i>
Zambie	Décembre 2000	<i>4^{ème} trimestre 2005</i>
Gambie	Décembre 2000	<i>4^{ème} trimestre 2005</i>
RDC	Juillet 2003	<i>Post 2005</i>
Côte d'Ivoire	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Togo	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
République centrafricaine	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Comores	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Burundi	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Congo	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Myanmar	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Libéria	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Somalie	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>
Soudan	<i>Nd</i>	<i>Post 2005</i>

- **Des allègements de dette importants**

La mise en œuvre de l'initiative PPTE conduit à des allègements de dette importants. Les évaluations actualisées les plus récentes (avril 2004) du montant total des allègements de dette au titre de l'initiative PPTE s'élèvent à 53,4 milliards de dollars en valeur actuelle nette pour les 37 pays qui ont vocation à bénéficier des allègements de dette, dont 12,4 milliards de dollars pour les pays sur lesquels les

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

A ce jour, pour les 27 pays qui ont franchi le point de décision, le total des allègements de dette représente 34,7 milliards de dollars en valeur actuelle nette.

Ce montant total des allègements se répartit entre les multilatéraux (50,4 %), les créanciers bilatéraux (46,9 % dont 37,5 % pour les membres du Club de Paris) et les créanciers privés (2,6 %).

➤ Les allègements consentis par les créanciers multilatéraux

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

Les créanciers multilatéraux réalisent 45,7% de l'effort des créanciers dans le cadre de l'initiative PPTE (24,4Md\$ en valeur actuelle nette 2003). Cet effort est particulièrement concentré sur la Banque mondiale (42,2% du total des allègements consentis par les créanciers multilatéraux), devant le FMI (20,9%), la Banque africaine de Développement (15,9%) et la Banque Inter-américaine de Développement (5,3%). Le financement de ces allègements est indirectement assuré par les Etats donateurs : via le Fonds fiduciaire PPTE pour les banques régionales de développement et via le résultat net de la BIRD et la reconstitution des ressources de l'AID pour le groupe Banque mondiale.

Le bouclage du financement de l'initiative PPTE nécessitera de combler le besoin de financement de plusieurs milliards de dollars auquel devra faire face la Banque mondiale à partir de 2006 à mesure que les échéances dues par les pays éligibles seront exigibles. Les négociations en cours sur la reconstitution de l'AID-14, pour un montant de 1,5 Md\$, devront apporter une réponse limitée à période 2006-2008. L'objectif est d'aboutir à un accord sur l'AID-14 d'ici le 31 décembre 2004.

Position de la France :

La France participe pleinement au financement des allègements de dette consentis par les créanciers multilatéraux en contribuant aux ressources du Fonds fiduciaire PPTE à hauteur de 7 %, et de l'AID-13 à hauteur de 6 %. En ce qui concerne le Fonds fiduciaire, la France a ainsi annoncé en octobre 2002 une contribution nouvelle de 70 M\$ qui s'ajoutent à la contribution antérieure de 181 M\$ (166 M\$ à travers le FED et 21 millions sur le plan bilatéral).

➤ Les créanciers du Club de Paris

Le Club de Paris a enregistré une activité soutenue avec la conclusion de six accords avec des pays éligibles à l'initiative PPTE entre juin 2003 et juin 2004 (voir point 2.2.3.). Sur les six, les accords avec le Niger, le Sénégal, le Nicaragua et la Guyana ont visé à traiter le stock de leur dette dans la foulée du point d'achèvement, tandis

que des traitements de flux préliminaires en attendant l'atteinte du point de décision ont été consentis au Burundi et au Honduras. Le tableau suivant dresse un bilan des accords conclus dans le cadre du Club de Paris (informations disponibles sur le site Internet <http://www.clubdeparis.org/>).

Pays	Situation vis-à-vis du Club de Paris
Pays ayant atteint le point d'achèvement	
Ouganda	Accord de stock PPTE renforcé septembre 2000
Bolivie, Mozambique	Accord de stock PPTE renforcé avril et novembre 2001
Tanzanie, Burkina Faso, Mauritanie	Accord de stock PPTE renforcé janvier, juin et juillet 2002
Mali, Bénin	Accord de stock PPTE renforcé mars, avril 2003
Guyana, Nicaragua	Accord de stock décembre 2003, janvier 2004
Niger, Sénégal	Accord de stock PPTE renforcé, avril 2004
Ethiopie	Accord en cours de négociation
Ghana	Accord prévu pour le 3 ^{ème} trimestre 2004
Pays ayant atteint le point de décision	
Cameroun, Guinée-Bissau, Malawi, Madagascar, Guinée, Sierra Leone, Tchad	Accords d'allègement intérimaire conclu en Club de Paris pendant l'année 2001
Zambie, Rwanda	Dernier accord conclu selon les termes de "Cologne"
Sao Tomé & Principe	Dernier accord conclu selon les termes "de Naples"
Gambie, Rép. Dém. du Congo	Accords d'allègement intérimaire conclu en Club de Paris pendant l'année 2003
Pays n'ayant pas encore atteint leur point de décision	
Côte d'Ivoire	Accord de flux conclu aux termes de Lyon en avril 2002
Centrafrique, Togo, Congo-Brazaville	Dernier accord conclu selon les termes de "Naples"
Libéria (1984); Soudan (1984), Somalie (1987)	Dernier traitement très ancien (la date de chaque accord figure entre parenthèses)
Burundi	Rééchelonnement selon les termes "de Naples" en 2004
Myanmar, Comores	Aucun accord signé
Pays qui n'atteignent pas les critères d'endettement	
Kenya	Rééchelonnement ad-hoc conclu en novembre 2000
Yémen	Accord de stock conclu selon les termes de "Naples" en juin 2001
Angola	Dernier accord en 1989
Vietnam	Dernier accord en 1993 selon les termes de "Londres"



Les allègements de dette consentis par la France

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

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

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

Position de la France :

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

➤ Les créanciers non-membres du Club de Paris

La participation des créanciers non-membres du Club de Paris demeure limitée à ce stade à 80% de l'effort attendu de leur part. Cet effort traduit le fait que sur 51 créanciers, seuls 29 participent pleinement à l'initiative, alors que 22 créanciers ne se sont pas engagés à ce jour à accorder les allègements de dette nécessaires. Sur ces 22 créanciers, 9 sont des pays éligibles à l'initiative PPTE.

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

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

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

Position de la France :

La France soutient la stratégie de mise en relief des créanciers qui ne participent pas ou pas pleinement à l'initiative, en particulier s'agissant des pays relativement riches ou de ceux qui bénéficient de financements de la communauté financière

internationale à travers le FMI ou la Banque mondiale. Pour ces derniers, ainsi que pour les créanciers PPTE, la France a indiqué que la participation à l'initiative devrait être intégrée dans le financement des programmes du FMI ou de l'aide accordée par les autres institutions financières internationales.

➤ Les créanciers privés

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

Les pays du G7 à Kananaskis avaient demandé au FMI et la Banque mondiale de présenter des propositions de nature à favoriser la participation des créanciers privés et à apporter une réponse aux pays PPTE qui font l'objet de poursuites judiciaires. Les conseils d'administration des deux institutions ont examiné les propositions qui visent essentiellement à recourir de façon accrue à la facilité pour la réduction de la dette de l'AID (qui permet de racheter les créances des créanciers privés après décote).

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

Position de la France :

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

□ *Les perspectives de l'initiative PPTE*

• **Des résultats tangibles**

Les allègements de dette ont produit des résultats tangibles tant en termes de soutenabilité de la dette des pays éligibles que de financement des dépenses sociales. L'évolution positive de la structure des budgets des pays éligibles à l'initiative PPTE se poursuit à mesure que les marges de manœuvre libérées au niveau du service de la dette sont consacrées à l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation, conformément à l'orientation décidée lors du passage de l'initiative PPTE originelle à l'initiative dite renforcée.

➤ Le poids de la dette se réduit de manière réelle

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

Le total de la dette de ces 27 pays qui ont franchi le point de décision a été réduit des deux tiers, passant en valeurs actuelle nette de 77 Md\$ à 32 Md\$ (et 26Md\$ après prise en compte des mesures d'allègement complémentaires décidées dans un cadre bilatéral).

Au total, sur la période 2001-2006, le service de la dette payé par ces pays devrait être diminué de 24% par rapport au niveau du service de la dette atteint en 1998-1999. Le poids du service de la dette rapporté aux exportations a baissé de 16,9% en 1998 à 9,8% en 2003 et devrait baisser encore jusqu'à atteindre 7,9% en 2006. Le poids du service de la dette par rapport aux ressources fiscales devrait en outre baisser de 25% en 1998 à moins de 15% en 2003.

➤ Les dépenses sociales continuent d'augmenter

L'augmentation des dépenses sociales a été plus que proportionnelle à la réduction du service de la dette. Les dépenses sociales représentent plus de 9 milliards de dollars en 2003 contre environ 5,8 milliards en 1999. Ces dépenses sont passées sur la même période de 6,4% à 8% du PIB.

Position de la France :

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

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

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

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

Les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé, en septembre 2001, une méthodologie en vue d'accorder un allègement additionnel au cas par cas devant permettre de respecter les seuils définis par l'initiative PPTE (ratio dette /exports de 150% ou de dette /recettes de 250%) lorsque ces seuils sont

dépassés d'au moins 5 à 10 % durant une durée suffisamment longue de l'ordre de 3 à 5 ans, malgré l'effort de l'initiative renforcée et des allègements bilatéraux.

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

Depuis lors, les créanciers du Club de Paris ont procédé à un nouvel allègement additionnel de dette pour le Niger en mai 2004.

Le traitement de la dette du Niger en Club de Paris en 2004

Le Niger a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcé le 8 avril 2004 et a négocié un accord en Club de Paris le 12 mai. L'analyse de soutenabilité de la dette réalisée par le FMI et la Banque mondiale faisait ressortir une dégradation des ratios de dette au regard des projections réalisées au point de décision de sorte que le ratio dette/exportations s'élevait à 199 % contre un objectif de 150 % dans le cadre de l'initiative PPTE. Pour atteindre cet objectif, le FMI et la Banque mondiale ont recommandé des allègements additionnels de dette. Cependant, de longues discussions se sont tenues entre les actionnaires de ces institutions sur le respect par le Niger des conditions d'éligibilité à ces allègements additionnels et en particulier sur l'identification d'un choc exogène.

La France a considéré dans ce débat que le Niger a été confronté à plusieurs chocs exogènes. D'une part, les exportations d'uranium, qui représentent un tiers des recettes d'exportations, se sont avérées moins élevées que prévues. D'autre part, les financements consentis par les bailleurs de fonds ont été dans le même temps moins importants et moins concessionnels. Le bouclage des besoins de financement du pays a donc été réalisé de manière plus coûteuse. Par ailleurs, le poids de la dette, exprimé dans le cadre de l'initiative PPTE en valeur actuelle nette (afin de prendre en compte le degré de concessionnalité des financements), a été augmenté par la baisse des taux d'intérêts. Ce dernier point, bien que technique, a cristallisé les discussions. Surtout, la France a souligné que ces allègements étaient nécessaires pour ramener la dette à un niveau soutenable, ce qui est l'objectif central de l'initiative PPTE.

Les actionnaires du FMI et de la Banque mondiale qui se sont opposés aux allègements additionnels considéraient que le cas du Niger risquait de créer un précédent susceptible de déboucher sur un aléa moral par lequel la perspective de bénéficier de telles annulations conduirait les pays éligibles à l'initiative PPTE à s'endetter davantage. Ces actionnaires craignaient également que ce précédent entraîne une augmentation du coût de l'initiative PPTE.

Le Niger a finalement été déclaré éligible aux allègements additionnels de dette au point d'achèvement. Les créanciers du Club de Paris ont dans ce contexte annulé 104 M\$ de créances en valeur actuelle nette auxquels se sont ajoutés 48 M\$ de créances annulées sur une base bilatérale. A l'issue de ce processus, les créanciers du Club de Paris ont ainsi annulé 100 % de la dette du Niger à leur égard, qui,

conformément aux principes de l'initiative PPTE, s'est engagé à affecter ces ressources additionnelles au financement de sa stratégie de lutte contre la pauvreté

L'évaluation du coût potentiel du topping up reste assez incertaine à ce stade. La dernière évaluation disponible (septembre 2003) faisait apparaître un excès de dette extérieure par rapport aux ratios de l'initiative PPTE de 729 M\$ en valeur actuelle nette, dont 334 M\$ pour l'Ethiopie et 102 M\$ pour le Malawi.

Il y a aujourd'hui un débat entre les actionnaires des IFI sur les modalités de calcul de ces allègements additionnels. La méthodologie actuelle prévoit l'évaluation de la soutenabilité de la dette après mise en œuvre des allègements réalisés par certains créanciers sur une base bilatérale. Une proposition de modification de la méthodologie (soutenue par la France et le Royaume-Uni) consiste à analyser la soutenabilité de la dette avant la prise en compte des allègements bilatéraux additionnels. Cette modification entraînerait l'éligibilité d'un plus grand nombre de pays à ces allègements et une maximisation du soutien apporté (puisque les allègements réalisés sur une base bilatérale se révéleraient effectivement additionnels). Cependant, cette modification présenterait un coût supplémentaire élevé au regard de la méthodologie actuelle de 1,2 Md\$ dont 872 M\$ pour les créanciers multilatéraux (ce dernier coût pourrait être financé pour les banques régionales de développement à travers le fonds fiduciaire PPTE existant mais soulèverait plus de problèmes de financement pour l'AID qui présente déjà un besoin de financement élevé) et un risque d'aléa moral pour les pays qui se situent dans la période intérimaire.

La proposition de modification a été examinée aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale au mois de mars 2003 sans qu'un accord puisse être dégagé.

Position de la France :

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

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

- **Des résultats à consolider**

La soutenabilité de la dette à long terme repose en dernier ressort sur les efforts des pays concernés à pratiquer une politique prudente de nouvel endettement et à assurer la solidité du cadre macroéconomique, la consolidation de la croissance et la diversification des exportations. L'évaluation de l'initiative PPTE réalisée par le Département d'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale souligne cependant que les objectifs de l'initiative ont davantage visé à réduire le stock de la dette et à lutter contre la pauvreté qu'à favoriser la croissance ou à diversifier les

exportations. En outre, l'analyse de la soutenabilité de la dette des pays PPTE souligne que si l'initiative contribue à restaurer la soutenabilité de la dette, les allègements de dette ne constituent pas en eux-mêmes une garantie du maintien de cette soutenabilité dans le temps.

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

Une attention particulière doit donc être apportée, au delà de la mise en œuvre de l'initiative, à la soutenabilité à long terme de la dette.

Cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette

Les résultats de l'initiative PPTE bien que tangibles soulignent que les pays éligibles demeurent extrêmement vulnérables à une nouvelle dégradation de leur environnement macroéconomique. Dans deux des 8 pays (Bénin, Burkina-Faso) qui ont franchi le point d'achèvement avant septembre 2003, le ratio de la valeur actuelle nette de la dette rapportée aux exports est appelé, selon les évaluations du FMI et de la Banque mondiale, à rester durablement supérieur au seuil de 150% défini dans le cadre de l'initiative.

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

Le FMI et la Banque mondiale ont entamé des réflexions sur la soutenabilité de la dette dans les pays qui ont franchi le point d'achèvement et plus généralement dans les pays à faible revenu. Un séminaire conjoint s'est tenu sur cette question en 2003 et a révélé le consensus qui existe sur l'urgence à aborder cette question dans le but de préserver les acquis de l'initiative PPTE.

D'importantes différences d'approche entre les différents organismes associés à cette réflexion sont néanmoins apparues. Les principaux points faisant l'objet de discussion concernent :

- le champ à retenir pour la définition de la dette publique dont la soutenabilité est évaluée (inclusion ou non du secteur public) ;
- la méthodologie à utiliser pour conduire une analyse multicritère et prospective de la soutenabilité (projections de long terme, proposées par le FMI ou méthode probabiliste, proposée par la BIRD) ;

- l'approche à retenir pour évaluer la soutenabilité de la dette : approche financière (la dette peut-elle être servie?) ou approche sociale (le service de la dette est-il compatible avec la réalisation des objectifs du Millénaire?).

Le conseil d'administration du FMI a discuté, en février 2004, une proposition de cadre opérationnel pour le suivi de la soutenabilité des pays à faible revenu et la réflexion doit se poursuivre dans les prochains mois, tant au sein du FMI que de la Banque mondiale, pour adapter de manière coordonnée les pratiques opérationnelles de ces deux institutions à ce nouveau cadre d'analyse.

Instruments de gestion des chocs exogènes

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

Or, un large consensus existe aujourd'hui pour considérer que les instruments existants ne permettent pas aux pays à faibles revenus de surmonter les chocs exogènes. Les allègements de dette ne constituent qu'une réponse partielle malgré les perspectives nouvelles apportées, pour les pays non-éligibles à l'initiative PPTE, par l'approche d'Evian. Surtout, ces allègements apparaissent insuffisamment symétriques (le bénéfice accordé par les créanciers étant généralement réduit en cas d'amélioration de la situation économique) peu réactifs pour répondre à de nouveaux chocs et excessivement pro-cycliques.

Dans ces conditions, la réflexion s'oriente aujourd'hui vers deux axes : une amélioration des instruments disponibles auprès des IFI et un recours accru aux mécanismes de marché.

En premier lieu, une amélioration des instruments disponibles auprès des IFI pourrait être envisagée dans le but de permettre aux pays concernés d'avoir accès à des ressources accrues et véritablement contra-cycliques.

Une première piste concerne la modification de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) de manière à ce que les pays touchés par un choc exogène puisse avoir un accès étendu à des financements concessionnels, ce que ne permet pas la facilité de financement compensatoire (FFC) créée en 1963 pour aider les pays exportateurs affectés par une baisse temporaire des cours des matières premières.

Une seconde pourrait consister à prendre en compte le risque de choc exogène dans l'affectation des ressources de l'AID. Dans ce cadre, les pays qui présentent la vulnérabilité extérieure la plus forte pourraient bénéficier de ressources accrues en volume et concessionnalité. En outre, le développement de nouveaux outils de

financement contra-cycliques pourrait également être envisagé (prêts à échéancier mobile, prêts à élément concessionnel variable).

En second lieu, la création de mécanismes de marché a suscité un intérêt marqué suite à des expériences récentes de la BIRD à vocation micro-économique. Il s'agirait d'adopter une démarche similaire à l'échelle macroéconomique, notamment par le biais du développement d'instrument de couverture d'une partie des recettes d'exportation (proposition de D. Cohen) ou encore de développer l'octroi de prêts de l'AID en monnaie locale avec indexation sur l'inflation (proposition de R. Hausmann). Cette dernière proposition a suscité des réactions très positives de la part de la Banque mondiale, le FMI se montrant plus critique sur le recours à des mécanismes de marché. Ces propositions doivent encore faire l'objet d'évaluations approfondies de la part des IFI.

Position de la France :

La France est étroitement associée aux réflexions en cours au sein des IFI concernant une éventuelle adaptation des instruments d'aide existant et le développement de mécanismes de marché permettant de réduire la vulnérabilité des pays à faible revenu aux chocs exogènes. La préservation de la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu constitue une condition nécessaire à la réalisation des objectifs du Millénaire et devra faire l'objet de propositions concrètes dans les prochains mois.

2.2.3 Activité du Club de Paris

L'activité du Club de Paris entre juillet 2003 et juin 2004 a été marquée par une évolution importante sur le plan méthodologique suite à l'adoption par ses membres, en octobre 2003, de l'approche d'Evian (voir le point 1.2.3. du présent rapport) et par la poursuite de la mise en œuvre de l'initiative PPTE (voir point 2.2.2.).

Depuis juillet 2003, les créanciers membres du Club de Paris ont conclu 9 accords : six accords avec des pays éligibles à l'initiative PPTE (Burundi, Guyana, Honduras, Nicaragua, Niger et Sénégal) et trois accords avec des pays non éligibles (Kenya, République dominicaine et Gabon). En outre, un accord a été paraphé avec l'Ethiopie. Au total, les accords intervenus au sein du Club de Paris sur la période ont porté sur 3,6 Md\$. L'année 2003 a été marquée par le faible nombre d'accords conclus (trois accords) alors que les trois années précédentes avaient été au contraire marquées par le traitement de la dette d'un grand nombre de débiteurs, dans le cadre notamment de la mise en œuvre de l'initiative PPTE renforcée. Le nombre d'accords conclus est néanmoins de nouveau à la hausse depuis le début de l'année 2004 (9 accords conclus au premier semestre et un accord paraphé).

Par ailleurs, les créanciers du Club de Paris ont examiné, en juillet 2003, les résultats de leur collecte de données sur la dette de l'Irak. Selon leurs premières estimations, la dette publique de l'Irak vis-à-vis des créanciers du Club de Paris (en incluant les encours du Brésil et de la Corée) représente 21 018 millions de dollars, presque

entièrement en arriérés. En outre, les membres du Club de Paris ont prononcé un moratoire de facto sur le paiement de la dette irakienne et se sont penchés sur une première évaluation de la situation économique et financière de l'Irak par les institutions internationales.

Les traitements de dette en Club de Paris

Le Club de Paris définit l'éligibilité des pays débiteurs aux différents types de traitements existants sur la base d'une première distinction entre les pays éligibles à l'initiative PPTE et les pays non-éligibles.

Les premiers pays éligibles à l'initiative PPTE bénéficient des termes de Cologne (annulation des créances commerciales à hauteur de 90 %).

Les autres bénéficient de traitements définis au cas par cas sur la base de termes différenciés, dans le cadre de l'approche d'Evian adoptée en octobre 2003.

- Si l'analyse de soutenabilité de la dette (DSA) menée par le FMI révèle une dette soutenable, les termes différenciés appliqués aux pays peuvent être :

- classiques non concessionnels, dont à ce jour 59 pays ont bénéficié ;

- de "Houston" comportant certains éléments de concessionnalité (rééchelonnement à taux concessionnel des créances des crédits d'APD, délais de paiement allongés, clauses de conversion de créances) qui sont adaptés à la situation de chaque pays (à ce jour 24 pays en ont bénéficié) ;

- Si la DSA fait apparaître au contraire une dette non soutenable, le pays est éligible à un traitement de flux puis à un traitement global de sa dette adapté à sa situation particulière, à la condition qu'il mette en œuvre un programme du FMI et qu'il s'engage à assurer la comparabilité de traitement entre ses différents créanciers. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, le pays est seulement éligible à un traitement de sa dette aux termes classiques ou aux termes de Houston adaptés à sa situation particulière.

Des informations plus détaillées sont disponibles sur le site du Club de Paris :

<http://www.clubdeparis.org/>

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, les créanciers du Club de Paris ont traité, entre juillet 2003 et juin 2004, la dette de 6 pays¹⁰ éligibles à l'initiative PPTE dont 4 pays ayant atteint le point d'achèvement (Guyana, Nicaragua, Niger, Sénégal), un pays ayant atteint le point de décision (Honduras) et un pays n'ayant pas encore atteint le point de décision (Burundi). Les montants de dette traitée les plus importants ont concerné le Nicaragua (1579 M\$) et le Sénégal (463 M\$). Pour les pays ayant atteint leur point d'achèvement, les créanciers du Club de Paris ont procédé en mai 2004 à un allègement additionnel de dette au point d'achèvement (*topping up*) du taux d'annulation de la dette du Niger qui a conduit à l'annulation de la totalité de la dette de ce pays après prise en compte d'allègements bilatéraux additionnels.

Concernant le traitement de la dette des pays non-éligibles à l'initiative PPTE dans le cadre de l'approche d'Evian, le Club de Paris a procédé, en avril 2004, au rééchelonnement de 193 M\$ de la dette de la République dominicaine selon les

¹⁰ L'Ethiopie a passé le point d'achèvement le 20 avril 2004 et un accord de traitement de la dette a été paraphé mais non signé en mai 2004 par les créanciers membres du Club de Paris.

termes "classiques" pour répondre au besoin de financement du pays identifié en 2004 par le FMI. Les créanciers du Club de Paris ont procédé par ailleurs, en janvier 2004, au rééchelonnement de 350 M\$ de la dette du Kenya selon les termes "de Houston". Dans ces deux cas, les créanciers du Club de Paris ont porté une attention particulière à la comparabilité de traitement avec les autres créanciers, et notamment les créanciers privés qui représentaient respectivement 35% et 5% des créances sur ces deux pays avant traitement.

2.2.4 Instruments et politiques sectorielles

Eau et infrastructures

L'approvisionnement en eau et l'assainissement occupaient une position centrale lors de la présidence française du G8. La France a donc veillé à la mise en œuvre par la Banque mondiale du plan d'action sur l'eau adopté au sommet d'Evian. Ce plan se fonde sur les préconisations du rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, présidé par M. Michel Camdessus, demandant aux organisations internationales de renforcer leur engagement dans le domaine de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau. En particulier, il était demandé "à la Banque mondiale, en consultation avec les autres IFI, d'étudier et de recommander les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les propositions suivantes émises par le panel mondial sur le financement des infrastructures dans le domaine de l'eau : 1. utilisation des instruments de financement de manière plus souple pour autoriser, en tant que de besoin, les prêts directs à des entités publiques non souveraines; 2. développement de mécanismes de garantie et d'assurance afin d'atténuer les risques ; 3. traitement de la question de la couverture du risque de change et du risque souverain ou politique."

Les institutions du groupe Banque mondiale ont commencé à mettre en œuvre certaines des préconisations du plan d'action pour l'eau.

Le groupe Banque mondiale a arrêté, en juillet 2003, un plan d'action en matière d'infrastructures. Ce plan prévoit une stratégie en six volets, dont deux portent sur des instruments financiers. Ainsi, afin d'accroître le financement des entités sous-souveraines, la Banque mondiale a décidé de :

- a) Le développement du *Municipal Fund* : ce fonds a pour objet d'acquérir une expertise en matière de prêts sans garantie souveraine aux municipalités et aux établissements publics qui en dépendent. Les conditions de généralisation de cette expérience seront présentées, après 18 mois de fonctionnement.
- b) une contribution au fonds fiduciaire *GuarantCo* : ce fonds a pour objet de garantir des émissions obligataires par les entités décentralisées pour des projets associant le secteur privé.

- c) la publication d'un guide des meilleurs pratiques, en matière de prêts aux entités sous-souveraines.

Par ailleurs, afin de développer l'utilisation d'instruments financiers de couverture des risques, en particulier du risque de change:

- a) la SFI et l'AMGI ont décidé d'accroître leur exposition au secteur de l'eau;
- b) la BIRD a décidé d'ouvrir sa garantie de risque partielle (atténuation du risque politique) aux prêteurs en monnaie locale;
- c) la BIRD étudie la création d'une facilité de trésorerie en cas de dévaluation, à destination des concessionnaires;
- d) la BIRD procède à une révision de ses procédures internes, afin de lever les obstacles formels et informels à l'utilisation des instruments financiers de couverture des risques.

Le comité du développement de septembre de septembre 2003 a salué ce plan d'action.

En mars 2004, la Banque mondiale a mis à jour son plan d'action pour les infrastructures de l'eau. Ses procédures internes ont été amendées en vue de faciliter le recours aux garanties et des ressources ont été dégagées pour conduire des études de faisabilité de projets d'infrastructure.

La Banque mondiale a diffusé, le 19 janvier, un rapport qui réalise -à l'issue d'une concertation avec les autres IFI - un premier bilan des suites données aux demandes formulées par le plan d'action du G8.

Ce rapport fait, d'une part, le point sur les instruments existants en matière de couverture des risques et de prêts aux entités sous-souveraines. Soulignant le rôle unique des IFI dans ce domaine, le rapport constate que les instruments de couverture des risques pourraient apporter une contribution essentielle à l'équilibre financier des projets d'infrastructure. En effet, si l'AMGI et la SFI ont développé une large palette d'instruments pour couvrir les risques politiques et de crédits, il existe, par contre, des besoins non satisfaits en terme de couverture des risques contractuels, réglementaires et de dévaluation.

Le rapport constate également l'impossibilité statutaire des IFI, à l'exception notable de la BERD, d'effectuer des prêts aux entités sous-souveraines sans garanties souveraines, alors même que les besoins potentiels sont importants.

Enfin, le dernier comité du développement (25 avril 2004) a examiné la mise en œuvre du programme d'action de la Banque pour l'infrastructure et a souligné son intérêt de voir les progrès accomplis lors de sa prochaine réunion, maintenant ainsi une certaine pression politique sur la Banque mondiale.

Position de la France :

La France a porté une attention particulière à la mise en œuvre par la Banque mondiale des recommandations du plan d'action pour l'eau adopté à Evian.

La France a ainsi été à l'origine des conclusions relatives à l'eau du comité de développement de septembre 2003 et d'avril 2004.

Au conseil d'administration de la Banque, la France a veillé à ce que les inflexions de stratégie et de fonctionnements entrepris par le groupe soient réelles. Si elle a appuyé le programme d'action pour les infrastructures et salué le bilan sur les politiques de couverture des risques et de prêts aux entités sous-souveraines sans garantie souveraine, elle a également souligné, qu'à ce jour, la mise en œuvre des recommandations du plan d'action du G8 par la Banque mondiale n'est que partielle: ainsi aucune indication n'est donnée sur les résultats de l'étude de faisabilité de la facilité de trésorerie en cas de dévaluation (*liquidity-backstopping facility*); en dehors de la mise en œuvre du *municipal fund*, aucune précision n'est apportée sur le développement des prêts aux entités sous-souveraines sans garantie souveraine; le développement de nouveaux instruments de diversification des risques est toujours à l'étude.

Revue des industries extractives

La revue des industries extractives (*Extractive Industries Review*, EIR) résulte d'un engagement pris par le président du groupe Banque mondiale, J. Wolfensohn, à l'assemblée annuelle de Prague (septembre 2000), en réponse aux vives critiques, par les ONG, de l'action de la Banque. M. Salim, ancien ministre de l'environnement indonésien, a été chargé d'établir des recommandations sur les engagements de la Banque dans les industries extractives à l'aune de leurs apports à la lutte contre la pauvreté, à la transparence, au respect des droits de l'homme et à la protection de l'environnement. Cette revue s'inscrit dans un contexte de vive contestation par les ONG de plusieurs projets conduits par la Banque mondiale dans le secteur extractif, en particulier des projets de pipeline Bakou – Tbilissi - Ceyhan, en Géorgie, et d'exploitation pétrolière au Tchad. Ce contexte n'est pas sans rappeler celui qui entourait la publication du rapport de la Commission mondiale des barrages, rapport avec lequel cette revue a nombre de similarités: rédigée par un panel d'experts indépendants, avec une très large participation de la société civile, cette revue se fonde pareillement sur de grands principes intangibles pour en inférer des conclusions opérationnelles. Au total, le rapport final reflète largement les contributions des ONG.

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

aux femmes et aux plus pauvres), d'autre part, à leur consentement libre, préalable et éclairé.

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

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

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

La Banque mondiale a publié le 18 juin 2004 sa réponse aux recommandations de la revue. Si la Banque mondiale soutient fortement les objectifs mis en avant par l'EIR (promotion des énergies renouvelables, renforcement de la gouvernance, préservation des intérêts et droits des populations affectées, réduction des impacts environnementaux et sociaux, réorganisation interne), elle prend néanmoins ses distances par rapport aux recommandations les plus radicales.

Sur un plan général, la Banque mondiale souligne fermement que les industries extractives peuvent contribuer au développement durable, sous réserve que les projets soient mis en œuvre dans de bonnes conditions, préservent les droits des populations affectées et que les recettes engendrées fassent l'objet d'une affectation raisonnée.

Sur le plan de la gouvernance, la Banque mondiale partage l'objectif d'une plus grande transparence des procédures et d'une consultation libre, préalable et éclairée des populations concernées. En outre, la Banque mondiale s'engage à veiller à la juste compensation des populations affectées. Elle refuse, par contre, de leur accorder un pouvoir de veto sur ces projets. Enfin, la Banque s'engage à accroître encore son assistance technique en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, notamment dans le cadre de l'initiative LICUS (*Low-income countries under stress*). Elle rejette, par contre, l'application d'une stratégie par étapes (assistance technique dans un premier temps, soutien financier aux projets dans un second temps) uniforme, pour promouvoir une approche différenciée, adaptée à chaque cas d'espèce.

Sur les plans social et de la protection de l'environnement, la Banque mondiale soutient pleinement la demande de prise en compte par les projets de l'ensemble du cycle d'exploitation, y compris du déclassement des équipements et du site. La Banque mondiale convient également de l'existence de zones sanctuarisées, mais reporte une décision effective sur celles-ci au processus de révision de ses lignes directrices. Par contre, la Banque mondiale maintient son approche différenciée de l'impact environnemental des projets extractifs et refuse d'exclure d'office tout soutien à l'usage de technologies telles l'entreposage sous-marin de déchets (*tailing*) ou le cyanure.

Enfin, sur le plan du rééquilibrage des priorités institutionnelles, la Banque mondiale apporte une réponse nuancée aux recommandations de la revue. La Banque a ainsi entamé une réorganisation interne afin de renforcer les moyens humains et matériels des services en charge des industries extractives et de mieux aligner les priorités de ces services sur les objectifs de lutte contre la pauvreté, de transparence, de respect des droits de l'homme et de protection de l'environnement. En outre, conformément aux positions prises à la conférence de Bonn sur les énergies renouvelables, la Banque mondiale a décidé d'accroître de 20% par an sur les cinq prochaines années son portefeuille dans ce domaine. En revanche, la Banque continuera à financer des projets de nature pétrolière ou minière: à condition d'être bien encadrés, les projets extractifs seraient en effet des sources de revenu, d'emploi direct ou indirect mais aussi de développement économique. Dans sa réponse, la Banque mondiale rappelle ainsi que, nonobstant l'importance des énergies renouvelables, les énergies fossiles resteraient à moyen terme les combustibles les moins coûteux, sur lesquels se fonderait le développement des pays les moins avancés.

Position de la France :

La Banque mondiale a examiné l'EIR à la lumière de rapports de ses propres unités d'évaluation, de rencontres extensives avec les ONG, les pays en voie de développement concernés, ainsi qu'avec les industries extractives. Les réponses apportées par la Banque mondiale à la revue sont très en ligne avec les analyses françaises. Avant la publication de la revue, la Banque avait d'ailleurs déjà évolué dans le sens d'un renforcement de ses conditions d'intervention et de ses lignes directrices. Nombre des conclusions de l'EIR, notamment celles en matière énergétique, dépassent la stricte question des industries extractives. La revue n'a pas recueilli l'assentiment de toutes les personnes associées à sa rédaction et n'intègre que très marginalement les positions de nombre de pays en voie de développement.

Cependant, elle apporte une contribution extrêmement utile à la réflexion internationale sur la Banque mondiale. La France se réjouit donc des engagements annoncés par la Banque mondiale en réponse à la revue. Elle s'appuiera notamment sur certains des principes mis en avant par le rapport pour insister auprès de la Banque sur une prise en compte accrue des droits de l'homme dans ses projets, une consultation extensive des populations locales et une juste compensation des populations affectées par les projets. Enfin, la France soutient le réexamen de la politique énergétique de la Banque mondiale, avec l'objectif d'un accroissement des projets en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

Santé

Depuis plusieurs années, la Banque Mondiale a inclus la lutte contre le SIDA et les autres maladies infectieuses (paludisme, tuberculose ...) dans les priorités de son programme de réduction de la pauvreté : les maladies infectieuses sont devenues la principale cause de mortalité infantile, et l'une des plus importantes cause de mortalité chez les adultes. Elle situe son action directement dans le cadre de la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire adoptés par l'Assemblée Générale des Nations-Unies qui consacre 5 de ces objectifs directement ou indirectement au secteur de la santé (cf. tableau au § 2.1 ci-dessus).

Traduisant cette priorité dans ses programmes d'actions, la Banque Mondiale a mobilisé à cette fin plus de 2,5 milliards de dollars pour la lutte contre le SIDA, dont 1 milliard durant les années 1998/2001 pour près de 50 pays bénéficiaires.

En 2003, elle est intervenue en particulier en Amérique Latine pour améliorer l'efficacité de systèmes décentralisés et aider à trouver des modes de financement et de rémunération des acteurs de santé davantage fondés sur les performances, et en Europe de l'est dans des pays ayant le souci de reconvertir des systèmes hérités du passé, très « hospitalo-centrés », ayant une culture insuffisante de l'évaluation et confrontés à la nécessité de reconvertir une partie importante de leurs personnels de santé.

La France encourage des projets qui tiennent compte de situations, d'objectifs et de souhaits exprimés par les autorités nationales qui varient. Ses positions traduisent notre soutien à l'innovation, à la reconnaissance de la performance, au décloisonnement et à la coopération entre les différents acteurs de santé, à la culture d'évaluation, au renforcement du rôle de pilotage, de suivi et d'évaluation au niveau central. L'objectif reste toujours de garantir que l'action de la Banque permettra de mieux répondre à la demande de soins par une offre de qualité également accessible à tous.

□ *La santé dans les programmes de la Banque Mondiale en 2003 :*

	2000	2001	2002	2003
Part de la santé et des autres secteurs sociaux dans les projets du groupe Banque mondiale	1,5Md\$	2,5Mds\$	2,4Mds\$	3,5Mds\$dont 1,6Md\$ pour la santé
Volume annuel global de projets du groupe Banque mondiale	15,3Mds\$	17,3Mds\$	19,5Mds\$	18,5Mds\$

La Banque Mondiale a confirmé en 2003 le soutien général qu'elle apporte à la santé et aux secteurs sociaux en lui consacrant 19% de ses moyens d'interventions, un volume en hausse sensible par rapport aux trois dernières années.

Le Groupe Banque Mondiale a ainsi financé en 2003 63 nouveaux projets dans le seul secteur de la santé, pour un montant de 1,6Md\$ répartis comme suit :

Support aux systèmes de santé : 505M\$

Lutte contre le SIDA : 442M\$

Santé maternelle et infantile : 407M\$

Nutrition : 199M\$

En 2003, prenant acte du fait qu'un certain nombre d'objectifs du millénaire ayant trait à la santé, en particulier ceux ayant trait à la réduction de la mortalité maternelle et infantile n'avaient que très peu de chance d'être atteints, la Banque Mondiale a convié les principaux bailleurs et d'autres agences concernées (OMS, Unicef...) à une réflexion visant à : faire un état des lieux, relever les expériences réussies, en tirer les leçons et tenter de les adapter dans les pays les moins performants. Cette démarche qui, initialement, semblait se calquer sur l'approche adoptée dans le domaine éducatif (« fast track initiative-education for all ») s'est progressivement quelque peu éloignée de cette approche, notamment sous l'influence d'un certain nombre de bailleurs dont la France qui craignaient de voir les pays les moins performants laissés au bord de la route.

Deux rencontres organisées au cours de l'année 2003, la première à Washington, la seconde à Ottawa, ont permis de dessiner les contours d'un forum de haut niveau sur la santé, co-piloté par la Banque mondiale et l'OMS, avec la forte participation de la coopération britannique, dont les quatre missions principales sont : dresser un état des lieux de la situation dans les pays au regard des objectifs du millénaire, promouvoir les bonnes pratiques, encourager l'harmonisation des bailleurs et les flux d'aide, développer les capacités de suivi et d'évaluation au niveau des pays, améliorer les performances des personnels de santé dans les pays.

La France s'est associée à ce travail et inscrit déjà largement ses actions de coopération dans le domaine de la santé dans ce cadre. Sur le dernier point particulièrement critique, lié à la crise des ressources humaines dans le domaine de la santé, la France souhaite contribuer activement à la recherche de solutions à la mesure de l'enjeu.

□ ***La lutte contre le SIDA***

Depuis son apparition il y a plus de 20 ans (2003 était le vingtième anniversaire de la découverte du virus HIV), l'épidémie du SIDA a progressé très rapidement, particulièrement dans les pays en développement : 60 millions de personnes ont été infectées par le virus à ce jour ; 14000 personnes supplémentaires seraient infectées chaque jour. Au moins 20 millions de personnes sont décédées des suites de cette

maladie, dont 3 millions en 2003. Sur les 40 millions de personnes qui vivent aujourd'hui avec le virus du SIDA, 95% vivent dans des pays en développement, dont 1/3 est âgé de 15 à 24 ans seulement. Dans certains pays, l'épidémie a fait perdre des acquis antérieurs en matière de développement. La pandémie continue de se développer dans toutes les régions avec 5 millions de personnes nouvellement infectées en 2003. Avec 26,6 millions de personnes infectées, dont 3,2 millions qui ont contacté l'infection en 2003, l'Afrique sub-saharienne paye le plus lourd tribut à cette pandémie : dans certains pays le taux de prévalence dépasse 30% en Afrique australe et orientale (Botswana 39%, Zimbabwe 34%, Swaziland 33%, Lesotho 31%) Le coût des traitements est difficilement supportable pour ces pays à économie fragile : le traitement annuel de base peut en effet coûter jusqu'à 3 fois le PNB/habitant dans les pays les plus pauvres. Pourtant l'apparition des génériques peut faire baisser notablement le prix des traitements, mais le compromis de Doha tarde à s'appliquer réellement dans les pays qui n'ont pas de capacité de production. De fait les personnes ayant accès au traitement dans les pays en développement ne sont qu'environ 300 000 pour un besoin urgent de 6 millions de personnes à traiter. Le 1^{er} décembre 2003, l'OMS a lancé une initiative volontariste : placer d'ici 2005 3 millions de personnes sous traitement : la réalisation d'un tel objectif nécessitera la mobilisation de tous les bailleurs potentiels, y compris la Banque Mondiale qui supporte cette initiative.

- **L'épidémie de SIDA : un obstacle au développement**

L'engagement de la Banque Mondiale dans la lutte contre le SIDA résulte de la conjonction de plusieurs constats et de la volonté de mobiliser et concentrer le maximum de moyens pour permettre aux pays en développement touchés par cette épidémie de surmonter l'obstacle au développement qu'elle représente.

Dans son rapport présenté au Comité du développement du 13 avril 2003, la Banque Mondiale a insisté sur les conséquences transversales de cette pandémie unique : il n'est pas un secteur de la société, qui, dans les pays les plus touchés (particulièrement en Afrique où certains pays ont des taux de prévalence supérieurs à 30%), ne soit pas déstabilisé : économie, agriculture, démographie, secteurs sociaux tels éducation et santé dont les personnels sont décimés et ne peuvent être renouvelés, sécurité intérieure, gestion des orphelins du SIDA ...

Des études récentes ont montré que lorsqu'au moins 8% de la population d'un pays est touchée par cette maladie – cette situation concerne, à ce jour, 18 pays d'Afrique – la perte en taux de croissance est estimée à 0,8% du PNB chaque année.

- **Les moyens mobilisés par la Banque Mondiale**

Depuis 1986, la Banque Mondiale a déjà engagé plus de 2,5 milliards de dollars en projets individuels par pays, sous forme de prêts concessionnels ou dons.

S'agissant de l'Afrique et des Caraïbes, l'intervention de la Banque Mondiale s'est faite à travers des "Programmes multi-pays contre le SIDA" (M.A.P.) engagés depuis la mi-2000 sur financement AID et périodiquement renouvelés depuis. Ainsi, le MAP 1 pour l'Afrique s'est élevé à 500 millions de dollars en 2001, et le MAP de prévention et de contrôle pour les Caraïbes à 155 millions de dollars en 2001. Pour

l'année 2002, le MAP 2 pour l'Afrique prévoyait d'engager 500 millions de dollars supplémentaires. C'est donc 1 milliard de dollars qui devrait être engagé sur l'Afrique d'ici la fin 2004 à travers les programmes MAP 1 et 2. A ce jour, 24 projets sur autant de pays ont été adoptés sur l'Afrique, pour un volume de 850 millions de dollars effectivement engagés, et sur les Caraïbes 82,25 millions de dollars ont été d'ores et déjà engagés sur 6 pays. Toutefois, les décaissements sur ces programmes restent lents : le taux de décaissement ne dépasse pas 21%. La principale cause identifiée est le manque de ressources humaines locales pour la mise en œuvre des programmes. Ce problème se rencontre chez tous les bailleurs intervenant dans la lutte contre le SIDA en Afrique ; la Banque Mondiale a engagée en 2004 des études pour y remédier.

Dans le cadre de la période triennale qui s'est engagé depuis 2003, les montants engagés par l'Association Internationale de Développement (AID) au titre des MAP pourront l'être sous la forme de dons.

Chaque pays qui souhaite bénéficier des fonds du MAP prépare un projet national qui s'inscrit dans la stratégie nationale de lutte contre le SIDA, et prévoit un calendrier de réalisation. L'objectif des MAP est d'agir, dans le cadre des stratégies mise en place dans chaque pays, pour démultiplier les moyens que ces pays sont en mesure de mettre en œuvre par eux-mêmes. Les MAP visent plusieurs domaines d'intervention: la prévention et le soutien aux programmes de soin et de traitement (y compris l'achat de médicaments anti-rétroviraux), en se concentrant sur les groupes de personnes les plus vulnérables (les jeunes, femmes en âge de procréer et autres catégories de personnes à risque). Le MAP favorise le support direct aux communautés de base, ONG et acteurs du secteur privé pour la mise en œuvre de projets locaux.

Il convient de souligner qu'alors que jusqu'en 2001 la Banque Mondiale ne finançait que des projets de prévention. Elle a commencé depuis à financer des projets d'accès aux traitements, les premiers de ce type ayant été lancés dans le cadre des programmes MAP.

L'intervention de la Banque Mondiale en matière de lutte contre le SIDA ne se limite toutefois pas qu'à l'Afrique et aux Caraïbes : la Banque s'est en 2003 fortement engagée sur d'autres pays où le SIDA est en nette progression (Russie : 150 millions de dollars, Ukraine : 60 millions de dollars, Moldavie : 5,5 millions de dollars), mais aussi dans des pays où des programmes dynamiques de lutte contre la pandémie ont déjà été mis en place et auxquels la Banque Mondiale apporte son soutien (Brésil : 100 millions de dollars).

Au total, en 2003, le groupe Banque Mondiale a adopté un volume de prêts et de dons de 442 millions de dollars pour sur des projets santé consacrés strictement à la lutte contre le HIV/SIDA. En incluant les projets qui, sans être totalement dévolus à la lutte contre le SIDA, comprenaient néanmoins des parts "lutte contre le SIDA" d'un montant au moins d'1 million de dollars, ce sont 564 millions de dollars que la Banque Mondiale a consacré au SIDA en 2003.

La Banque mondiale, l'Afrique et le SIDA

L'Afrique subsaharienne est la principale région touchée par l'épidémie de SIDA: plus de 25 millions d'Africains sont séropositifs ou ont déclaré la maladie. La majorité sont de jeunes adultes. D'ores et déjà, 17 millions d'Africains sont morts du SIDA. Dans nombre de pays concernés par cette épidémie, l'espérance de vie a chuté, pour atteindre 30 ans dans certaines zones des pays les plus touchés (Kenya, Tanzanie, Ouganda ...). Outre ce drame humain, cette situation n'est, évidemment, pas sans conséquence sociale et économique pour l'avenir de ces pays: le coût des programmes de prévention et de traitement, une régression économique dans des régions qui décollaient, la gestion d'orphelins très nombreux (plus de 12 millions d'enfants orphelins en Afrique, directement liés à l'épidémie du SIDA).

Dans le cadre des MAP 1 et 2, en 2001, 2002 et 2003, les pays suivants ont pu bénéficier des fonds mobilisés par la Banque Mondiale pour lutter contre le SIDA: Benin, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra-Leone, Zambie.

Ces interventions de la Banque Mondiale en faveur de l'Afrique (PAM 1 et PAM 2 de 500 millions de dollars chacun) s'inscrivent dans le cadre de la participation de cette institution à l'initiative du Partenariat International Contre le SIDA en Afrique (IPAA) qui comprend les gouvernements africains, l'ONUSIDA, des donateurs bilatéraux et le secteur privé (notamment des ONG).

- **La Banque Mondiale et le fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme**

L'engagement de la Banque Mondiale dans la lutte contre le SIDA ne se limite pas aux seuls projets qu'elle finance. Si la Banque Mondiale ne participe pas directement au financement de ce Fonds, qui a été créé en 2001 à l'initiative du Secrétaire Général des Nations Unies et sous l'impulsion des chefs d'Etat du G8 à Gênes, elle a cependant pris une part active à son établissement.

La Banque Mondiale a ainsi accepté d'agir comme agent fiduciaire ("Trustee") pour la gestion du Fonds : elle est donc, à ce titre, directement impliquée dans la mise en œuvre des projets financés par le Fonds.

La France a été, avec les Etats-Unis, la première à promettre une contribution à ce Fonds de 50 millions d'euros par an, initialement sur trois ans (2002/2004) ; notre première contribution, soit 50 millions, a été versée dès avril 2002, ce qui a permis au Conseil d'Administration, six mois seulement après la décision formelle de création de ce mécanisme multilatéral, d'engager des sommes significatives dans des projets concrets avec une crédibilité financière suffisante. Notre contribution au titre de l'année 2003 a été versée dès le mois de janvier 2003. Lors du sommet du G8 à Evian, le Président de la République a décidé de porter notre contribution annuelle au fonds à 150 millions d'euros dès l'année 2004.

A ce jour, le Fonds a réuni environ 5,5 milliards de dollars de promesses de contributions pour une période courant jusqu'à 2008. Environ 2,5 milliards de dollars ont d'ores et déjà été effectivement versés sur le compte que gère la Banque Mondiale pour le Fonds.

Bilan du Fonds au 31 mai 2004

Le Fonds a déjà approuvé trois trains de projets en avril 2002, janvier 2003 et octobre 2003, soit au total 227 projets couvrant 122 pays, pour un volume d'engagement de 2 milliards de dollars. Les décaissements effectifs sur ces projets s'élèvent à environ 375 millions de dollars au 31 mai 2004.

Un quatrième train de projets sera soumis au Conseil d'administration que tiendra le Fonds en juin 2004, pour un montant prévisionnel d'environ 1 milliard de dollars.

Plus de 60% (en volume) des trois premiers trains de projets est consacré à la lutte contre le SIDA (la lutte contre le paludisme et la tuberculose se partageant en part presque égale le dernier tiers des projets). Près de 60% des montants approuvés concernent des pays d'Afrique, continent le plus touché par ces pandémies.

Avec ces trois premiers trains de projets, ce sont au total 600 000 personnes dans les pays en développement qui devraient être placés sous traitement anti-rétroviral d'ici 5 ans, alors qu'il n'y en avait que 20 000 avant l'intervention du Fonds.

Les relations entre la Banque Mondiale et le Fonds sont complémentaires, chaque institution ayant des instruments spécifiques. La Banque a joué un rôle clé dans la mise en place du Fonds et dans son fonctionnement, en sa qualité de gestionnaire des contributions des donateurs. Elle a cependant exprimé certaines réserves dans le cadre de la préparation du Comité du développement en avril 2003.

Elle exprime de façon générale une réserve sur la création de Fonds sectoriels, alors qu'elle souhaite que soit maintenu un lien entre les politiques sectorielles et le cadrage macroéconomique d'ensemble, dans un contexte où se pose la question de l'additionnalité des apports du Fonds dans le cadrage budgétaire général des pays bénéficiaires.

Alors que le Fonds n'intervient que sous forme de dons, la Banque intervient pour sa part surtout sous forme de prêts, même si l'AID va aussi pouvoir intervenir, dans des proportions certes limitées, sous forme de dons : la Banque y voit une des causes des retards dans la mise en œuvre de son programme MAP, dont les décaissements sont en deçà de ce qu'elle attend, plusieurs pays bénéficiaires privilégieraient en effet les projets sous forme de dons du fonds au détriment des projets de la Banque

L'initiative de l'OMS "3 en 5" (3 millions de personnes sous ARV d'ici 2005) nécessite la participation de tous les bailleurs potentiels et souligne les enjeux d'une action complémentaire de la Banque mondiale et du FMI.

ESTHER

Après la création en 1997 du Fonds de Solidarité Thérapeutique International à l'initiative de M.Kouchner, a été créé en 2002 le GIP "ESTHER" (Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau), avec un budget de 15 millions d'euros.

Le GIP « ESTHER » a pour objet de favoriser l'accès aux soins des personnes atteintes du VIH/SIDA dans les pays en développement en apportant un appui aux systèmes de santé pour renforcer les capacités de prise en charge des patients et pour offrir des soins de qualité.

L'action d'ESTHER est centrée sur une démarche de partenariats directs entre les hôpitaux français et les hôpitaux et structures de santé des pays en développement. Elle s'appuie sur le potentiel humain et scientifique existant en France, impliquant une concertation permanente avec les équipes hospitalières françaises mais également européennes (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Portugal). Elle prend en compte la spécificité de chacune des situations et a le souci d'intégrer tous les aspects médicaux, sociaux et culturels. L'engagement des établissements hospitaliers français est le plus souvent le fruit de relations anciennes de jumelage entre les hôpitaux du Nord et du Sud. ESTHER agit sur quatre secteurs :

- Le développement des capacités des ressources humaines par des formations et échanges d'expertise et d'expérience,
- Le renforcement des structures et mise à disposition d'équipements nécessaires,
- Un appui opérationnel pour l'accès aux nouveaux médicaments et réactifs, donnant un appui financier à condition que le relais soit pris par le Fonds mondial,
- Le soutien aux associations de personnes vivant avec le VIH/Sida, et plus généralement aux ONGs.

La Banque Mondiale veut renforcer en 2004 le partenariat avec le secteur associatif à travers le programme TAP (Treatment Access Program : 60 millions de dollars sur 3 ans ; les projets TAP sont encore en cours d'approbation à la Banque Mondiale) qui visera à contractualiser la mise en œuvre d'activités directement avec des associations locales identifiées au niveau des pays et pilotées par des structures internationalement connues pour leur compétence. ESTHER est considéré dans ce cadre comme un partenaire important, au regard des relations existantes sur le terrain entre établissements de soins et associations. C'est ainsi que la Banque Mondiale est ouverte à l'idée d'intégrer ESTHER à ses réflexions conceptuelles (critères de sélection des patients, évaluation des programmes). La convergence stratégique entre ESTHER et le TAP devrait trouver sa concrétisation à travers le renforcement du tissu social, la mobilisation des associations, la formation et la diffusion des compétences cliniques et la constitution de réseaux de soins entre praticiens hospitaliers ou de ville et les communautés locales. La Banque a associé également ESTHER à la préparation du projet MAP Mali.

Enfin, la Banque Mondiale a proposé de signer une convention tripartite avec ESTHER et le CNAM, en vue d'assurer des visioconférences entre Paris et les capitales des pays bénéficiaires, avant de joindre les grandes villes de province pour aller au plus près des associations et des patients. Ce projet débute par l'association de deux secteurs : éducation et santé. L'évolution sera orientée vers l'utilisation de cet outil pour diminuer les coûts de mission de suivi et entretenir les échanges avec les équipes ESTHER. Si cette convention n'a pas encore été formellement signée, elle a déjà trouvé des applications concrètes sur le terrain.

Position de la France :

La France, qui a, elle-même, fait de la lutte contre le SIDA une des priorités de son aide au développement, approuve cette approche par pays de la Banque Mondiale, qui aboutit à apporter un soutien direct et important en volume en faveur de la région la plus touchée par l'épidémie du SIDA : l'Afrique subsaharienne.

Plus particulièrement, la France, qui soutient auprès des donateurs la nécessité d'une prise en compte dans les programmes de lutte contre le SIDA de l'achat de

médicaments pour le traitement des malades (anti-rétroviraux notamment, dont le coût est particulièrement élevé aujourd'hui), se réjouit de constater que depuis 2001 la Banque Mondiale a adopté aussi cette approche qu'elle développe dans le MAP 2 pour l'Afrique. En effet, le coût des traitements anti-rétroviraux est l'un des principaux obstacles rencontrés dans les pays en développement pour la prise en charge des traitements des malades. A cet égard, la France a créé le GIP ESTHER dont l'objet vise à favoriser les partenariats hospitaliers entre institutions françaises et de pays en développement, particulièrement dans le domaine des traitements rétro viraux. S'agissant de l'implication de la Banque Mondiale dans la gestion du Fonds Mondial, la France l'a soutenue fortement compte tenu de l'expérience et de la fiabilité de cette institution financière. Nous avons en effet le souci de mettre en place des mécanismes de dépenses des ressources du Fonds correspondant aux meilleurs standards de sécurité et de fiabilité existants.

Avec le soutien de la Banque nous jouons un rôle actif pour mobiliser des ressources supplémentaires pour le Fonds en améliorant sa gouvernance financière: la raréfaction de ses ressources obligent à rationaliser à la fois le mécanisme de financement du Fonds et la programmation des ressources pouvant effectivement être engagées sur des projets. La France a joué un rôle important pour que soit mis en place un mode de financement du Fonds mondial assurant sa pérennité et lui donnant une meilleure prévisibilité de ses ressources dans le temps.

Nous avons par ailleurs le souci d'encourager un partenariat entre la Banque et le Fonds qui ne soit pas fondé uniquement sur le rôle de gestionnaire des ressources du Fonds que remplit d'ores et déjà la Banque, mais également sur la base des complémentarités entre les deux institutions. Dans la mesure où le Fonds n'est qu'un mécanisme de financement de projets, sans avoir de rôle opérationnel (notamment en matière d'assistance technique) nous estimons possible de voir à l'avenir des projets cofinancés par les deux institutions en s'appuyant sur leurs complémentarités. A cet égard, la récente évolution, positive, des relations de la Banque Mondiale avec le Fonds mondial, qui insistent sur leurs complémentarités, reçoit notre soutien.

Enfin, nous avons soulevé au Conseil d'administration du Fonds mondial le problème des pertes de change subies par les pays bénéficiaires victimes des variations de change euro/dollar, dans la mesure où les projets du Fonds ne sont aujourd'hui libellés qu'en dollar, alors que ses ressources proviennent pour plus de la moitié de la zone euro. Cela concerne essentiellement les pays francophones d'Afrique subsaharienne de la Zone Franc, liés à l'euro. Nous avons proposé que soit mis en place un système de paiement "multi-devises" impliquant au moins le dollar et l'euro : cela nécessitera une décision du Conseil d'administration en juin 2004 et la coopération de la Banque Mondiale en sa qualité de gestionnaire pour la mise en œuvre.

□ **Les autres maladies infectieuses**

La lutte contre le SIDA ne doit pas faire oublier les autres maladies infectieuses qui affectent les populations des pays en développement, telles la tuberculose, le paludisme, et les maladies infectieuses infantiles, dont la fréquence est d'ailleurs parfois augmentée par l'épidémie du Sida.

- **La Banque Mondiale et la lutte contre la tuberculose**

Bien que curable, la tuberculose demeure une maladie mortelle dans les pays pauvres, avec plus de 2 millions de morts par ans. Un grand nombre des personnes décédant des suites de la tuberculose sont des personnes infectées par le virus du SIDA, qui sont moins résistantes, leurs défenses immunitaires étant amoindries et le virus résistant aux traitements traditionnels. Aujourd'hui, seulement 25% des malades peuvent suivre un traitement effectif.

La Banque Mondiale collabore étroitement avec les donateurs, Etats ou Organisations multilatérales, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), les Agences et ONG. Durant la période 2000-2003, elle a accordé 1,5 million de dollars de dons au Partenariat "Stop tuberculose".

Plus de 30 pays ont bénéficié de financements de la Banque Mondiale pour la mise en œuvre des recommandations de l'OMS en matière de lutte contre la tuberculose. Certains projets de lutte contre le SIDA, comprennent aussi des volets lutte contre la tuberculose.

- **La Banque Mondiale et la lutte contre le paludisme**

Comme la tuberculose, le paludisme peut être contrôlé, mais continue d'être l'une des principales cause de mortalité dans les pays en développement : plus d'un tiers de la population mondiale vit dans des zones infectées par le paludisme.

La Banque Mondiale est un partenaire contributeur à l'initiative "Faisons reculer le Paludisme" (Roll Back Malaria). Cette initiative vise à réduire de 50% la mortalité due à cette maladie d'ici 2010, et de 75% d'ici 2015. Elle concentre ses moyens sur l'Afrique qui regroupe 90% des cas de paludisme. 45 projets sont ainsi cofinancés par la Banque Mondiale depuis le début de cette initiative internationale, pour un total de 200 millions de dollars de projets sur 25 pays.

- **La Banque Mondiale et l'éradication de la poliomyélite**

L'initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite a été lancée en 1988. Elle est pilotée par l'OMS en partenariat avec l'UNICEF. Ce sujet a figuré à l'ordre du jour des trois derniers sommets du G8 (Kanaskis, Evian et Sea Island).

Ce programme, financé par des contributions volontaires des Etats et de personnes privées, a pour objectif de parvenir à certifier l'éradication de la poliomyélite d'ici à 2005. En 1988, la poliomyélite était présente de façon endémique dans 125 pays, aujourd'hui ce n'est le cas que pour une dizaine de pays. Trois régions de l'OMS sont déclarées d'ores et déjà exemptes de la maladie : Amériques, Europe et Pacifique occidental. Dans la dernière phase du programme, 6 pays endémiques (Inde, Egypte, Nigeria, Pakistan, Afghanistan, et Niger) restent à traiter, ainsi que 9 pays où la maladie est réapparue. Tout retard dans la mise en œuvre du programme entraîne le risque de voir la maladie réapparaître dans d'autres pays : déjà on signale la réapparition de la polio dans plusieurs pays limitrophe du Nigéria, pays où en raison de difficultés particulières le programme prend beaucoup de retard.

La Banque Mondiale a décidé de participer au financement de cette dernière phase, en partenariat avec la Fondation Gates et le Rotary Club, qui ont ouvert un Fonds fiduciaire de 50 millions de dollars à la banque Mondiale pouvant générer des prêts de 120 à 140 millions de dollars de la Banque, transformables en dons. Ainsi deux projets ont été adoptés en 2003 : un premier prêt de 28 millions de dollars transformable en don pour le financement de la campagne de vaccination au Nigeria et un second projet de 20 millions de dollars pour le Pakistan.

Education

La Banque mondiale a fait de l'éducation l'une de ses cinq priorités stratégiques. De fait, elle est aujourd'hui le principal bailleur de fonds dans le domaine de l'éducation. Chaque année, elle prête un milliard de dollars dans le secteur de l'éducation et offre des services à 80 pays en développement en matière de politique éducative, d'accroissement des capacités d'instruction, etc. Un programme de la Banque retient plus particulièrement l'attention.

L'initiative Fast Track (Education pour tous / procédure accélérée) doit permettre d'atteindre le deuxième objectif du millénaire : "Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires". Sur la base de cet engagement politique, le Comité du développement de la Banque mondiale a approuvé en avril 2002 un plan d'action "Education pour tous". L'initiative Fast Track doit apporter un soutien renforcé, notamment sur le plan financier, aux pays à faible revenu qui mettent en œuvre des programmes pour atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle. De fait, un enfant africain sur deux n'achève pas aujourd'hui un cycle primaire complet, ce qui le condamne à l'analphabétisme.

18 pays ont été invités à y participer ; le choix a été effectué sur la base de deux critères :

- disposer d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté,
- démontrer un engagement politique en faveur de l'éducation de base.

Pour bénéficier de financement dans le cadre de l'initiative, ces pays devaient ensuite élaborer un plan de développement de leur secteur éducatif assortis d'indicateurs de résultat. 12 pays sont actuellement bénéficiaires (Burkina, Guinée, Guyana, Honduras, Mauritanie, Nicaragua, Niger puis Gambie, Mozambique, Yémen et enfin Ghana et Vietnam). L'initiative est un des exemples les plus aboutis de la logique du partenariat de Monterrey, par lequel d'un côté les pays récipiendaires mettent en place de bonnes politiques et mesurent l'efficacité de l'aide à travers des indicateurs de résultat, et de l'autre les pays développés apportent des financements complémentaires à ceux des pays récipiendaires en vue d'atteindre les objectifs fixés par le plan de développement du secteur éducatif.

Afin de respecter le volet financement de ce partenariat, la Banque mondiale a mis en place un fonds de 229 millions de dollars afin d'apporter les ressources nécessaires au lancement des programmes. Plusieurs donateurs (France, Belgique, Pays-Bas, Norvège) ont également déjà mobilisé des ressources importantes en appui à l'initiative.

Le financement de l'initiative est cependant loin d'être assuré. D'autres donateurs, au premier rang desquels les Etats-Unis, réfléchissent encore aux modalités de leur éventuelle contribution. La levée de leurs réticences est subordonnée à la réalisation d'une estimation précise du besoin global de financement externe pour Fast Track et une évaluation du coût par pays. En effet, les chiffres avancés par la Banque mondiale et l'UNESCO sont encore contradictoires (entre 3,7 et 6 Mds de dollars/an).

Position de la France :

La France a participé activement au développement de l'initiative et l'a notamment co-présidée en 2003.

La stratégie éducative en matière de développement a été réorientée vers l'éducation de base qui fait partie des six priorités sectorielles de notre aide publique au développement telles que définies par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement.

De plus, la France a augmenté fortement le soutien au secteur de l'éducation dans les pays élus. La Mauritanie et la Tanzanie ont ainsi bénéficié de contrat de désendettement-développement pour respectivement 9,75 et 4,25 millions €. Les premières aides programmes du ministère des affaires étrangères sont allés à des pays élus, 12 millions € au Niger et 15 millions € au Burkina Faso auxquels il faut ajouter 10 millions € apportés par l'AFD. Pour mémoire, ces deux pays bénéficie donc d'une aide qui s'élève désormais à 37 millions € cumulés sur trois ans contre 3 millions avant leur élection au programme Fast Track.

Enfin un pôle d'expertise a été placé auprès du Bureau régional de l'UNESCO à Dakar afin de contribuer à la mise en œuvre de l'initiative en Afrique de l'Ouest.

Handicap et développement

- *Partenariat "Handicap et Développement" : un projet ambitieux dans un domaine oublié des bailleurs de fonds à ce jour*
- **Présentation du projet de la Banque mondiale**

A l'initiative personnelle de son Président, la Banque mondiale souhaite mettre en place un "Partenariat mondial sur le handicap et le développement". Ce dernier a nommé à cet effet en juin 2002 une conseillère en charge de ce dossier en la personne de Mme J. HEUMANN. Suite à une table ronde "Dialogue international sur le handicap et le développement", rassemblant, à Helsinki, en mai 2003, représentants des pays développés, des PED, des ONG et des organisations internationales, Mme J. HEUMANN a présenté, à l'occasion d'une deuxième réunion, à Rome, en décembre 2003, ce que pourrait être ce partenariat.

L'objectif principal du Partenariat mondial sur le handicap et le développement serait d'encourager les gouvernements des PED et les administrations chargées de l'aide au développement à mieux cibler et associer les personnes handicapées dans leurs efforts pour lutter contre la pauvreté. Pour y parvenir, il est notamment proposé de : fournir une assistance technique aux administrations des PED, aux ONG spécialisées dans le handicap et aux administrations chargées de l'aide au développement ; développer des modèles de politiques et de réglementations en faveur des personnes handicapées ; organiser des formations et autres activités de développement des capacités pour les personnels des administrations des PED, des ONG et des administrations chargées de l'aide internationale ; aider au développement d'ONG nationales et internationales performantes en organisant des échanges entre ONG des pays développés et des PED ; enfin, promouvoir des projets sélectionnés pour leur effet de démonstration.

Dans le projet initialement présenté par la Banque Mondiale, ce partenariat devait prendre la forme d'un organisme indépendant, international, sans but lucratif, associant partenaires publics (agences de l'ONU, Banque mondiale, gouvernements,..) et privés (ONG, universités, fondations...) et dirigé par un conseil des donateurs. Un secrétariat de taille modeste veillerait à l'exécution des programmes retenus par le conseil des donateurs. Les contributions au partenariat, dont le premier budget est estimé à 3,7 M de \$, pourraient être constituées d'aides financières ou en nature ou de mises à disposition de personnels.

- **Un projet largement soutenu dans ces principes sinon dans ses modalités pratiques**

Devant l'opposition des bailleurs de fonds exprimée à Rome de créer un nouveau fonds (seules l'Italie et la Norvège soutiennent cette idée, la première ayant annoncé une contribution de 200.000 euros sur cinq ans, la seconde une contribution dont le montant reste non précisé), la Banque mondiale a proposé, lors de la dernière réunion consacrée au partenariat, en avril 2004, à Washington, de créer ce qu'elle appelle une "Alliance" dont les contours organisationnels et financiers restent encore à définir. En effet, une "Alliance" paraît plus proche de la position de la plupart des bailleurs de fonds qui sont favorables à un mécanisme de coordination souple et informel, utilisant les canaux des institutions existantes.

Position de la France :

- Sur la forme : nous sommes favorables au principe du partenariat global mais sous des formes différentes que celle proposée (notamment, éviter un nouveau Fonds mondial) : comme l'écrasante majorité de ses partenaires, la France juge préférable de mettre en place une "Alliance". De par leur expérience sur le terrain, les ONG françaises spécialisées sont associées à la définition des grandes orientations de la position française quant aux propositions de la Banque mondiale sur le partenariat.
- Sur le fond : (i) la France est ouverte au principe du partenariat global car il intègre l'esprit de la conférence de Monterrey et des ODM pour 2015 ainsi que les préoccupations exprimées lors du Sommet du G8 de Kananaskis en juin 2002 en matière de scolarisation des enfants handicapés. Un tel partenariat mondial se doit d'être ouvert à tous les acteurs, non seulement les gouvernements, les organisations

internationales et les ONG, mais également les partenaires sociaux et les entreprises. Il ne doit toutefois pas prendre les formes d'un nouveau "Fonds mondial", qui impliquerait des charges et une structure administratives supplémentaires ; (ii) pour la France, il importe de donner une certaine souplesse au fonctionnement de ce partenariat et de ne pas voir en lui un substitut à l'action menée par la Banque mondiale, par l'UE et le FED ou aux différents programmes de coopération nationale ou internationale. Lors des différents examens des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, le secrétariat du partenariat pourrait s'assurer que la dimension "handicap" a bien été prise en compte. Par ailleurs, le secrétariat devrait être en mesure d'informer les associations et autres acteurs de l'aide internationale sur les programmes existants et en cours de lancement, jouant ainsi le rôle d'un centre de ressources et d'informations. Il pourrait, enfin, dans la mesure de ses possibilités financières, organiser des actions de sensibilisation et de formation pour les personnels des administrations de PED et d'associations engagées sur le terrain.

A ce stade, la Banque mondiale s'est engagée à faire circuler prochainement un projet de constitution d'une "Alliance", souple et informelle, dont la mission serait de faciliter les échanges entre tous les partenaires, publics et privés, internationaux ou non, concernés par la coopération internationale en matière de handicap, ainsi qu'un projet de termes de références pour un fonds fiduciaire, envisageant notamment les diverses possibilités d'articulation avec l'"Alliance".

2.2.5 Aide aux pays en crise

Afghanistan

Plus de deux ans après le début de la reconstruction, la remise en marche de l'économie afghane est perceptible. L'économie montre des signes tangibles de reprise, malgré un niveau d'activité encore limité. La fin d'une période de sécheresse prolongée, l'assistance internationale et une bonne politique économique ont permis de réaliser des progrès dans la reconstruction de l'administration et la stabilité macroéconomique..

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

- la stabilisation dépendra des réponses qui pourront être apportées au problème de la drogue qui dépasse le simple cadre territorial de l'Afghanistan : la production de pavot (75 % de la production mondiale) est en forte augmentation et la valeur d'exportation de l'opium et de ses dérivés représenterait plus de 50 % du PIB officiel du pays;

- la mobilisation financière de la communauté internationale demeure incontournable, y compris sur le moyen terme. Les donateurs se sont engagés sur 8,2 MdsUSD sur les trois prochaines années.

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

Dans ce cadre, le FMI, qui est intervenu jusqu'à présent en apportant au ministère des finances afghan son assistance technique pour la mise en place d'un service des statistiques, d'un système de paiements fiable et d'une banque centrale indépendante, a pu procéder, en novembre 2003, au premier examen de la situation économique du pays au titre de l'article IV depuis 12 ans. Sur les bases des progrès accomplis depuis cette date, le FMI a lancé, à la demande des autorités afghanes, un *Staff monitored program* (SMP) de douze mois, couvrant l'exercice budgétaire commençant le 20 mars 2004, avec des actions prioritaires en termes de stabilité financière et de cibles indicatives trimestrielles. Ce SMP est conçu comme la première étape d'un programme ambitieux pouvant déboucher en 2005 sur l'octroi d'une facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

La Banque mondiale, qui s'était déjà engagée sur 100 MUSD de financements concessionnels en 2002 (aide d'urgence post-conflit de l'AID), a mis en place une stratégie de soutien à la transition qui l'a amenée à financer 510 MUSD d'investissements supplémentaires en 2003 et 2004. Près de 40% de cette assistance aura été financée sous forme de dons. La Banque prévoit par ailleurs de s'engager à hauteur de 900 MUSD au cours des trois prochaines années. En outre, la Banque mondiale administre, depuis mai 2002, le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF), actuellement alimenté par les contributions de 24 donateurs et qui apparaît comme le principal véhicule utilisé pour couvrir les déficits de financement du budget afghan. L'ARTF a pu ainsi mobiliser 185 MUSD de financements en 2002 et 286 MUSD en 2003.

Position de la France :

Lors de l'examen de la situation économique de l'Afghanistan au titre de l'article IV qui s'est déroulé en novembre 2003, la France a souligné les progrès réalisés en termes de stabilité macroéconomique, grâce à un engagement exemplaire des autorités afghanes, tout en faisant valoir les principaux risques auxquels restent confrontées les autorités afghanes (faible influence de l'Etat central dans les provinces, insécurité, culture et trafic de l'opium, désengagement progressif des donateurs). Elle a également soutenue la proposition des services du Fonds de conclure avec les autorités afghanes un programme de suivi (*Staff monitored program*), jugeant prématuré, à ce stade, d'envisager un programme avec financement (FRPC), compte tenu de l'absence d'institutions administratives solides et du niveau d'endettement du pays (environ 50% du PIB).

Reconstruction de l'Irak

Les dernières résolutions des Nations Unies (1511 et 1546) appellent les IFI à « prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre tous leurs instruments de prêts et d'assistance financière pour l'Irak ». Cependant, les conditions actuelles de sécurité (les IFI ont retiré leurs personnels du pays depuis août 2003 et travaillent depuis leurs bureaux d'Amman), l'existence d'arriérés de l'Irak envers les IFI (FMI : 80M\$; Banque mondiale : 84M\$) et l'absence jusqu'à fin juin d'autorités ayant la capacité d'engager l'Irak sur le long terme (notamment contracter des emprunts) ont entravé leur capacité de mise en œuvre des instruments classiques.

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

- L'évaluation des besoins et des perspectives à moyen terme. La Banque mondiale a réalisé avec le PNUD en octobre 2003 une évaluation des besoins en reconstruction qui a servi de base pour la réunion des donateurs de Madrid (23 octobre 2003). Elle a évalué à 36MdsUSD les besoins dans les secteurs techniques (infrastructures) et sociaux à l'exclusion du secteur pétrolier et de la sécurité (besoins évalués à 20MdsUSD par la coalition).
- La mobilisation de leurs ressources financières pour la reconstruction de l'Irak. A l'occasion de la conférence des donateurs de Madrid, les IFI ont annoncé être en mesure de contribuer à la reconstruction de l'Irak à des niveaux potentiellement compris, pour le FMI, entre 2,5 et 4,25Mds\$ sur 4 ans dont 850M\$ pour 2004 et, pour la Banque mondiale (AID et BIRD), entre 3 et 5Mds\$ sur 4 ans. A ce stade, les IFI n'ont rien décaissé de ces montants du fait des conditions de sécurité et de l'absence d'autorités souveraines, capables d'engager le pays dans de nouveaux prêts. Le principe de l'intervention de l'AID (Banque mondiale, instrument pour les pays pauvres) a été validé, à hauteur de 500M\$ sur 2 ans. La concessionnalité sera revue à la baisse en cas de dépassement du plafond d'éligibilité (865\$/hab de PIB). La Société Financière Internationale (SFI - groupe Banque mondiale) a créé en décembre 2003 une facilité en faveur des PME irakiennes et visant à apporter de l'assistance technique pour améliorer le climat des affaires. L'objectif est de collecter 200MUSD, la SFI apportant 50MUSD. Ce fonds pourra commencer ses interventions indépendamment du processus politique dans la mesure où il n'engage pas la capacité d'emprunt des autorités.
- La participation du FMI et de la Banque mondiale au Conseil International Consultatif et de Contrôle (IAMB) chargé par la résolution 1483 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (22 mai 2003) de la supervision de la gestion du Fonds de Développement pour l'Irak prévu par la résolution. Ce fonds a été créé pour recevoir les recettes pétrolières irakiennes et les avoirs gelés. Le comité IAMB a commandité de premières missions d'audit dont les résultats sont attendus pour l'été 2004.

La Banque mondiale et le PNUD ont créé deux fonds fiduciaires destinés respectivement à la reconstruction des infrastructures et à l'aide d'urgence. Effectivement créé en février 2004, le fonds administré par la Banque mondiale a reçu des promesses de dons se montant à 500MUSD à ce stade.

Position de la France :

La France soutient l'intervention des IFI en Irak, dans le cadre normal d'utilisation de leurs instruments. Les IFI doivent ainsi prendre leur place légitime et naturelle dans le processus de reconstruction du pays, comme cela a par exemple été le cas en Afghanistan et dans les Balkans occidentaux. De même, leur présence au sein du Conseil International Consultatif et de Contrôle (IAMB) contribue à en renforcer le rôle de supervision de l'affectation des ressources du " fonds de développement " qui, selon les termes de la résolution 1483, seront notamment utilisées " pour répondre aux besoins humanitaires du peuple irakien, pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Irak [...] et à d'autres fins servant les intérêts du peuple irakien". Enfin, la France a continûment rappelé au sein des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale que les IFI doivent veiller à une étroite coordination avec les Nations-Unies.

Territoires palestiniens

Les Territoires palestiniens connaissent une situation de crise prolongée depuis la deuxième Intifada commencée en septembre 2000. Le PIB/habitant est tombé de près de moitié entre 2000 et 2003 et 60% de la population vit désormais sous le seuil de pauvreté. Les couvre-feux et les fermetures partielles à la circulation à l'intérieur et aux frontières des territoires sont les premières causes de cet effondrement économique. En 2003, la situation économique a connu un début de reprise avec une relance notamment de l'emploi (taux de chômage officiel à 25% désormais). En 2004 l'Autorité palestinienne s'enfonce dans une crise budgétaire avec un besoin de financement par la communauté internationale évalué à 650MUSD quand seuls 300 à 350MUSD sont identifiés à ce stade (juin 2004).

N'étant pas un Etat au sens du droit international, les Territoires palestiniens ne sont pas membres des institutions de Bretton Woods. Celles-ci sont néanmoins très présentes depuis la signature des accords d'Oslo en 1993.

La Banque mondiale assure le secrétariat du Ad-Hoc Liaison Group (AHLC), comité de coordination des bailleurs. En mars 2002 sa réunion a fonctionné comme une réunion des donateurs.

La Banque assure également une fonction de coordination de l'aide sur le terrain, par le biais d'un comité local de coordination (Local Aid Coordination Committee), fonction rendue nécessaire par le nombre de donateurs et l'ampleur des financements accordés (maximum atteint en 2002 avec 1,2MdsUSD de décaissements). En décembre 2004, le Conseil d'administration de la Banque mondiale a validé un réabondement de 80MUSD pour 3 ans du « fonds Gaza », fonds fiduciaire géré et administré par la Banque mondiale. Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le revenu net de la Banque Mondiale. Ces ressources sont orientées, en fonction des circonstances du terrain, vers des projets humanitaires ou de développement à moyen-terme.

La Banque mondiale a lancé le 23 avril 2004 un nouveau fonds fiduciaire d'aide budgétaire dont les décaissements sont assortis de conditionnalités strictes en matière d'ajustement structurel et de réforme de la gestion des finances publiques.

A la demande du AHLC, le FMI exerce une fonction de surveillance sur la gestion des finances publiques palestiniennes. Le Fonds fournit également des prestations d'assistance technique visant à améliorer le contrôle des dépenses publiques et à renforcer les capacités de collecte fiscale.

Dans le contexte de grande fragilité budgétaire de l'Autorité palestinienne, le FMI a été chargé en 2003, par un accord entre la Commission européenne et le Ministre des finances palestinien, de définir en collaboration avec l'Autorité palestinienne, un programme économique d'urgence et d'assurer une surveillance de son exécution.

Position de la France :

La France soutient les actions de la Banque mondiale et du FMI destinées à faire face à la situation d'urgence qui prévaut dans les Territoires Palestiniens. La France a proposé en décembre 2003 au Conseil d'administration de la Banque mondiale d'augmenter le montant du ré-abondement du fonds Gaza à 80MUSD contre 60MUSD initialement proposés par les services. Cette proposition a été reprise par une majorité de chaises et finalement retenue.

La France est particulièrement sensible à la question de la transparence des comptes de l'Autorité palestinienne. Elle est donc très attentive au rôle de surveillance des IFI, qui constitue une "garantie morale", nécessaire pour témoigner de la bonne affectation des financements des donateurs.

Haïti

Les interventions des institutions financières internationales en Haïti sont en pleine évolution depuis le départ du Président Aristide, le 29 février 2004.

Auparavant, Haïti entretenait des relations complexes et tendues avec la communauté des bailleurs de fonds. En 2003, sous l'action du Ministre des Finances, un rapprochement avec le FMI et la Banque Interaméricaine s'était opéré. Un programme suivi par les services (SMP) du FMI, validant le cadrage macro-économique pour 2003, avait été mis en place en juin 2003. Toutefois, après un premier semestre satisfaisant, le programme avait largement dérapé en fin d'année suite à la forte hausse des dépenses de la présidence liées en grande partie aux célébrations du bicentenaire de l'indépendance et à la situation en matière de sécurité.

En juillet 2003, la Banque interaméricaine de développement (BID) avait également repris ses interventions. Dans un premier temps, elle a réactivé d'anciens prêts puis en a octroyé de nouveaux à l'automne 2003. Le portefeuille total de la BID se porte désormais à 400 M\$ pour 8 projets consacrés à la réhabilitation des infrastructures de base (eau, routes) et économiques, le développement local et l'agriculture. La France

avait alors gardé une position réservée sur la reprise de la coopération institutionnelle avec Haïti, s'opposant notamment à l'octroi d'aides budgétaires compte tenu des graves manquements dans la gestion budgétaire du pays.

Les évolutions politiques en Haïti ouvrent de nouvelles perspectives. Après les premières interventions d'urgence dans la cadre du maintien de la paix et de la sécurisation du pays, la mobilisation de la communauté internationale, dans un contexte post-crise, prend de l'ampleur. En mai, 300 M\$ d'aide sont déjà annoncés pour Haïti.

La position de la France :

La France soutient fortement la réinsertion d'Haïti au sein de la communauté financière internationale et encourage les IFI à débloquer une aide importante. Après la BID en 2003, le FMI et la Banque mondiale sont sur le point de reprendre leurs interventions. Côté FMI, un nouveau SMP couvrant la période avril à septembre est en place. Il pourrait être suivi d'un programme post-conflit puis d'une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). La position française consiste à aller au plus vite vers une FRPC afin d'avancer le passage d'Haïti en Club de Paris. La France, le Canada et les Etats-Unis plaident pour que la banque mondiale fasse bénéficier Haïti de financements soit au titre des instruments post-conflit soit de la dotation pays qui serait alors exceptionnellement majorée. La Banque est en voie de finalisation d'un scénario permettant à la fois d'apurer les arriérés (41 M\$) et des appuis exceptionnels, probablement sous la forme d'un crédit d'aide à la reconstruction économique. La France est également active au sein de l'Union européenne pour parvenir le plus rapidement possible à assouplir le régime de sanctions restreignant la coopération européenne. La France a saisi la revue à mi-parcours du 9^{ème} FED pour demander le rétablissement et l'augmentation de la dotation pays initiale (239 M€).

Elle a par ailleurs décidé de mobiliser 2,5 M€ sur le fonds Caraïbes qu'elle possède au sein de la BID en faveur de projets de renforcement des capacités, notamment en matière de gouvernance économique.

Partant du constat que l'aide massive apportée depuis 1994 n'a pas eu les effets escomptés, en raison de l'absence de coordination des bailleurs et d'un recours devenu quasi-systématique aux institutions parallèles à l'Etat (ONG, société civile), les bailleurs entendent désormais s'attacher prioritairement à la coordination de leurs actions et au renforcement des structures étatiques pour restaurer une bonne gouvernance économique. La Banque mondiale organise régulièrement depuis 2002 des réunions informelles des bailleurs auxquelles la France participe activement. Depuis février 2004, la Banque mondiale et la BID ont contribué à l'établissement d'un Cadre de Coopération Intérimaire (CCI) validé le 22 avril 2004 par les bailleurs et les autorités haïtiennes. Le CCI a pour objectif d'évaluer les besoins du pays et de jeter les bases des politiques sectorielles nécessaires au décollage économique et à la lutte contre la pauvreté. Une conférence internationale prévue en juillet 2004 aux Etats-Unis permettra de centraliser les annonces des contributions de l'ensemble des bailleurs de fonds.

La réussite de la coordination des bailleurs, avec pour corollaire le nécessaire renforcement des structures étatiques haïtiennes, est la condition essentielle à la réussite de la sortie de crise.

Approche LICUS

L'initiative LICUS (pour *Low income countries under stress* - Pays à faible revenu en difficulté) doit permettre à la Banque mondiale d'intervenir dans les pays marqués par la défaillance des institutions publiques et des problèmes de gouvernance. Ceux-ci ne bénéficiaient en effet que marginalement de l'aide de la Banque du fait des critères de bonne gouvernance. De plus, les outils de développement traditionnels ont souvent échoué dans un contexte institutionnel très difficile. Enfin, nombre de ces pays à faible revenu en difficulté ne sont pas éligibles au financement de l'AID en raison de leurs arriérés de paiement à la Banque.

Le désengagement des institutions de développement n'est cependant pas souhaitable, les LICUS abritent en effet 500 millions de personnes parmi les plus pauvres du monde. Le retrait de la communauté internationale serait synonyme d'aggravation de la misère et accroîtrait les risques de faillite complète des Etats. C'est pourquoi la Banque a lancé, à la suite des attentats du 11 septembre, une réflexion sur la stratégie à déployer pour intervenir dans ces pays sans que les ressources investies soient détournées.

Sur la base de ces travaux, la Banque a défini une politique d'engagement qui s'articule autour de plusieurs priorités

- dialogue avec les institutions nationales,
- aide technique aux services publics minimaux,
- mise en œuvre des réformes judiciaires et des finances publiques,
- participation à la collecte de données pour soutenir les réformes,
- diffusion des informations sur les principaux domaines de réforme.

La prestation de services essentiels est en effet un domaine où le consensus politique interne est possible même en temps de conflit ou d'impasse électorale. S'ils sont bien conçus, ces programmes peuvent résister aux fluctuations politiques et offrent une alternative de protection sociale plus rentable que des vagues répétées d'aide humanitaire.

Afin de mettre en œuvre ces priorités, la Banque mondiale a créé le 15 janvier 2004 un Fonds d'affectation spéciale doté de 25 millions de dollars. Il sera alimenté grâce au résultat net de la Banque mondiale et devrait être opérationnel jusqu'à fin 2007. Il sera géré par l'AID. Ses interventions pourront prendre la forme d'études analytiques et d'une aide au renforcement des institutions pour les pays dont la situation est mauvaise mais stable, soit des financements ciblés là où un "embryon de transition" est observé. Aujourd'hui huit pays pourraient bénéficier de l'appui de ce fonds : République Centrafricaine, Libéria, Somalie, Soudan, Togo, Zimbabwe, Haïti et Birmanie.

Cette initiative est étroitement coordonnée avec celles des autres organisations internationales dans les pays à faible revenu et en difficulté. La Banque mondiale a par exemple développé quatre stratégies d'intervention communes avec le Programme des Nations Unies pour le Développement. En Somalie, la Banque

mondiale travaille ainsi avec le PNUD pour certifier la filière export de bétail, projet qui accroît la transparence de ce secteur. En République centrafricaine, la Banque mondiale et l'Union européenne ont répondu aux premiers signes favorables émis par le gouvernement instauré en mars 2003. La mise à disposition des ressources du Fonds fiduciaire LICUS permettra à la Banque de mettre en place un programme de lutte contre le VIH/SIDA.

Position de la France :

Consciente des effets néfastes d'un désengagement des institutions financières des pays très peu performants, désengagement susceptible de troubler l'équilibre d'une sous-région, la France a soutenu l'initiative LICUS dès sa conception. L'objectif de maintien d'une présence et la possibilité de travailler à la normalisation des relations en vue d'une reprise des activités de financement traditionnelles ont reçu son plein soutien, notamment en Afrique.

Lors de la création du fonds fiduciaire LICUS, la France a souligné l'importance d'adopter une approche pragmatique à l'égard des outils d'allocation basés sur la performance. Pour les pays à faible revenu et en difficulté, la volonté affichée de mettre en oeuvre des réformes doit compter davantage que la performance institutionnelle, privilégiée par la Banque lors des ses interventions plus classiques. La France a par ailleurs rappelé que l'intervention de la Banque dans le cadre de l'initiative LICUS devait aller en priorité vers les pays en arriérés chroniques vis-à-vis de l'AID plutôt que vers les Etats ayant encore accès aux fonds de l'AID.

La France a défendu l'idée d'un financement plus ambitieux du fonds fiduciaire LICUS. Elle a proposé que dans le cadre de la reconstitution de l'AID 14, une affectation de l'AID au Fonds fiduciaire LICUS soit envisagée. Cette suggestion n'a cependant pas été retenue par le Conseil d'administration de la Banque.

2.2.6 Action des IFI en Afrique

Soutien au renforcement de l'attractivité économique de la Zone franc.

Dans la continuité de la stratégie de renforcement de l'attractivité économique des pays africains de la Zone franc, une sensibilisation et un dialogue accru avec la Banque mondiale ont été conduits. Deux événements illustrent cette démarche.

En septembre 2003, le Vice-Président de la Banque mondiale, Directeur général de la Société financière internationale, filiale de la Banque en charge du secteur privé, a été invité à venir débattre avec les ministres des finances de la Zone franc de la nouvelle stratégie de son organisme en Afrique en général, en Zone franc en particulier. Ce débat a été l'occasion d'une part de mobiliser plus avant cette institution, encore trop peu présente en Afrique comparée à d'autres régions du monde, d'autre part de valoriser les acquis des économies de la Zone franc, en particulier en matière d'intégration économique régionale.

En février 2004, le Conseil d'administration de la Banque mondiale a adopté un projet de développement du marché financier dans la Zone franc (plus particulièrement au sein de l'Union monétaire ouest africaine). Ce projet, d'un montant total de 408 millions de dollars, doit contribuer à améliorer le fonctionnement des structures existantes par le renforcement des capacités des institutions et favoriser les investissements étrangers en proposant des instruments de couverture de risque dans le cadre d'une facilité de garantie multi bailleurs. Le projet est cofinancé par l'AFD (70 MUSD) pour sa composante "garantie" et les coopérations française (2,4 MUSD) et canadienne (2,5 MUSD) pour le volet "assistance technique". Un relais important sur le terrain sera la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), banque de développement de l'Union, dont la France est actionnaire, chargée d'identifier et d'instruire des sous projets publics et privés.

Cette initiative a eu un fort retentissement du fait, entre autres, de sa contribution significative aux efforts d'intégration régionale, du caractère exemplaire et original de son montage, de la coordination des bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), par le biais notamment de cofinancements, ainsi que le recours à un opérateur régional du développement.

Des efforts coordonnés pour soutenir la République démocratique du Congo

Au cours des trois dernières années, les bailleurs de fonds ont fait un effort considérable pour appuyer la RDC. Ce soutien des bailleurs a été un élément-clé dans le processus qui a permis le retour de la paix et de la croissance économique dans le pays. Cet effort s'est traduit par une accélération rapide des décaissements au titre de l'aide économique: de 210 M\$ en 2001, à 720 M\$ en 2003, avec des prévisions de 961 M\$ en 2004 et 1,07 Mds\$ en 2005. Les bailleurs ont annoncé des contributions¹¹ pour 2004-2006 de 3,9 Mds\$.

La France a soutenu résolument le FMI et la Banque mondiale dans leur implication en RDC.

Le FMI a accordé un programme triennal à la RDC d'un montant de 870 M\$ (109% de la quote-part) le 12 juin 2002, après apurement de ses arriérés via un prêt relais de la France, la Belgique, la Suède et l'Afrique du Sud. Les 3 premières revues de ce programme ont été approuvées avec succès et la 4^{ème} revue est prévue pour juillet 2004. La mise en œuvre du programme a permis des avancées importantes sur le front des réformes structurelles (réforme de la gestion des dépenses publiques et de la dette, plan de restructuration des entreprises du portefeuille de l'Etat et du secteur bancaire, etc).

¹¹ Elles proviennent de 23 bailleurs de fonds, y compris bilatéraux (dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Chine, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse) et multilatéraux (dont la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les agences des Nations Unies, ainsi que des organisations telles que le Fonds de l'OPEP et le Fonds arabe de développement qui préparent leur ré-engagement).

La Banque mondiale a décidé l'octroi d'un crédit de 450 M\$ pour le retour à la croissance en RDC le 13 juin 2002, après apurement des arriérés de la RDC envers la Banque. Ce crédit a été l'amorce du Programme Multi-sectoriel d'Urgence de Reconstruction et de Réhabilitation (PMURR) de 1,7 Md\$, porté à 2 Mds\$ avec la réunification. Le crédit de la Banque a notamment été affecté aux secteurs minier et forestier, à un appui à la balance des paiements, en plus d'un remboursement important des pays (France et Belgique) qui ont participé au prêt relais nécessaire pour la conclusion du programme triennal avec le FMI. Un projet de Démobilisation, Réintégration et Désarmement des anciens combattants (DDR) de 100 M\$ devrait prochainement compléter le PMURR.

En plus d'une contribution bilatérale de 50 M€ sur 2004-2006 (dont environ 21 M€ de contribution au PMURR), la France s'est engagée en faveur du processus de paix congolais dans les enceintes internationales :

La dette de la RDC a été traitée en Club de Paris en septembre 2002: la consolidation des créances a porté sur un montant de 1,8 Md€ dont 1,1 Md€ ont été annulés. Au point d'achèvement de l'initiative PPTTE, l'annulation bilatérale française attendue est évaluée à 600 M€. En outre, 190 M€ feront l'objet d'un refinancement par don dans le cadre d'un contrat de désendettement et de développement (C2D).

Le FED, auquel la France contribue à hauteur de 24,3% (soit 30 M euros sur le 8ème FED et 50 M euros sur le 9ème FED) a également été mobilisé au profit de la RDC.

Plusieurs leçons ont été tirées par les IFI de l'expérience réussie des premières années de sortie de crise en RDC. En particulier l'aide peut avoir une efficacité disproportionnée dans une période post-conflit, pour permettre de « faire la différence » entre la guerre et la paix. A cette fin, l'assistance financière doit être fournie à un niveau exceptionnel et être encadrée pendant une longue période, avec une approche globale entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux, qui permette de maximiser les synergies. Les risques et les contraintes d'absorption peuvent être par ailleurs gérés en adoptant des mécanismes d'exécution appropriés et en faisant preuve de pragmatisme et de flexibilité.

3 Gouvernance des institutions

3.1 Une meilleure maîtrise budgétaire

3.1.1 Impulsion du G7 sur la revue des processus budgétaires

La réforme du processus budgétaire du FMI, initiée à partir de l'année 2002-2003, s'est poursuivie. Elle consiste essentiellement à passer d'un budget fondé sur les dépenses à un budget orienté vers les résultats. Elle introduit, en outre, un cadre budgétaire à moyen terme, des plafonds de dépenses en dollars et en personnel ainsi que l'obligation pour les services de présenter au conseil le coût de toute nouvelle mission du Fonds. Conséquence de la réforme en cours, la procédure budgétaire est maintenant plus détaillée et plus transparente.

Tout au long de l'élaboration du budget 2004-2005, la position des pays du G7 a été de s'assurer que la réforme en cours serait bien menée à son terme. Nous avons en outre œuvré pour que le budget de l'institution (hors salaires et pensions) reste constant en termes réels. Il a été jugé que l'augmentation annuelle moyenne de 7% constatée depuis 1993 ne pouvait perdurer indéfiniment et qu'il convenait de stabiliser le budget. Les nouvelles missions devront dorénavant être financées grâce à des redéploiements au sein de l'institution.

Dans cette perspective, les pays du G7 ont obtenu une hausse nominale du budget limitée à 2,1%, bien inférieure à la proposition initiale des services, qui était de 3,3%, et correspondant à l'augmentation du coût de la vie dans les principaux pays industrialisés. Ce chiffre ne prend pas en compte la hausse induite par le nouveau mode de financement du système de retraites. Afin de permettre le lissage intertemporel des contributions, le conseil a adopté le principe d'une contribution fixe au plan de retraite, ce qui a porté l'augmentation totale du budget à 8,2% pour l'année 2004-2005.

Le contrôle des dépenses a été obtenu grâce à la réduction des « marges de sécurité » de tous les postes budgétaires exceptés les salaires. La poursuite de l'assainissement passe maintenant par une revue du mécanisme de fixation des rémunérations ainsi que des avantages non salariaux dont bénéficient les employés du Fonds, dont le principe a été accepté sous la pression conjointe des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France.

Les réflexions sur la réforme du processus budgétaire de la Banque mondiale ont pris corps à partir de l'automne 2003 sous la pression des chaises du G7 et se sont poursuivis tout au long de l'année 2004. Ces préoccupations sont désormais

largement partagé au sein du conseil d'administration et devraient conduire à l'examen au cours de l'année 2005 d'un certain nombre de réformes au sein du Comité du Budget de la Banque (organe du conseil d'administration).

D'ores et déjà, le conseil d'administration a obtenu d'être impliqué plus en amont dans le processus de préparation du budget. Ainsi, alors que le budget n'est voté qu'au mois de juin, le conseil d'administration a été associé dès janvier aux réflexions stratégiques de la direction. Cet engagement en amont a permis au conseil de disposer dès le mois de mars d'une esquisse budgétaire pour l'année 2005 présentant le budget de la Banque et établissant un lien entre ce dernier et l'environnement financier de l'institution (exposition aux risques, projections financières à moyen terme, analyse de sensibilité). La Banque envisage de développer et mettre en place à partir de l'année 2007 une programmation budgétaire pluriannuelle basée sur les résultats.

Comme au FMI, un ralentissement de la dynamique d'évolution des coûts administratifs a été demandé à la Banque mondiale. Dans un contexte de baisse des taux d'intérêt (et donc des revenus financiers de l'institution), il apparaissait en effet souhaitable d'exercer une pression en faveur d'une plus grande modération après trois années de hausse rapide (près de 6,8 % de taux de croissance annuelle du budget administratif net sur la période 2001-2004). La hausse du budget administratif net est contenue à 4% pour l'année 2005. Cette augmentation du budget est, selon les services de la Banque mondiale, nécessitée par les coûts associés au réengagement de la Banque dans un certain nombre de pays (Haïti, Liberia, Soudan, Costa Rica, Irak) ainsi que par la croissance de son programme de travail dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. **Pour l'année 2006, la Banque a donné son accord de principe pour présenter un scénario de budget en croissance réelle nulle.** Elle l'avait pourtant plusieurs fois refusé pour l'exercice 2005, la pression franco-américaine tout au long de la préparation du budget 2005, et la déclaration commune des chaises issues de l'Union européenne, une première au Conseil d'administration de la Banque, n'est pas étrangère à cette évolution.

3.1.2 Politiques salariales

A la Banque mondiale

Le conseil d'administration de la Banque mondiale a adopté le 14 juin 2004 la proposition de la direction de la Banque d'accroître la structure salariale de 3,7% pour l'année 2005, auquel il convient d'ajouter 1,5% de hausse équivalent au GVT. A la demande de la France et d'autres chaises du conseil, cette approbation a été assortie de l'engagement de la direction de la Banque de procéder au cours de l'année 2005 à une revue de la méthodologie de fixation des salaires (paramétrage du système, nature des comparateurs utilisés, assiette des éléments pris en considération : non seulement salaires, mais également plan de retraite et assurances médicales). Le souci exprimé par la France est d'éviter (i) que la hausse des salaires ne conduise à évincer d'autres types de dépenses économiquement utiles au développement et à la

lutte contre la pauvreté (ii) que le coût de la hausse des salaires ne soit progressivement répercutés sur les pays emprunteurs. La France s'est également prononcé pour la publication de la revue des salaires de la Banque mondiale.

Au Fonds monétaire international

Lors du conseil d'administration du 22 mars 2004, le conseil a approuvé une augmentation des salaires de 3,6% pour l'année budgétaire 2004/2005¹². La direction générale du Fonds a en effet dû admettre qu'un groupe de dix chaises disposant de la majorité des droits de vote (56,46%) constituaient un front uni contre sa proposition initiale de 4,4% (proposition elle-même revue à la baisse par rapport à la première proposition des services de 5,6%, chiffre présenté comme résultant de l'application stricte de la méthode de calcul des salaires et que soutenaient encore quatre chaises).

La discussion a clairement fait apparaître trois groupes de pays :

- D'un côté, quatre chaises (pays émergents et en développement) défendaient la stricte application du système de calcul.
- Par ailleurs, un groupe de 10 chaises ne réunissant pas une majorité des voix soutenait la proposition de la direction générale à 4,4% et s'inquiétaient d'un changement du système de calcul.
- Enfin, un **troisième groupe constitué à l'initiative du G7** (chaises américaine, japonaise, allemande, française, britannique, italienne, canadienne, nordique, suisse et australienne) **présentait un front uni en faveur de 3,6 %** qui marque clairement une rupture dans la courbe d'augmentation des salaires d'une année sur l'autre. Ce chiffre permet à la fois de répondre aux besoins de recrutement du FMI, préserve son attractivité et introduit un réel progrès en matière de maîtrise des dépenses salariales, souhaité par les membres du G7.

Outre ces arguments et un appel en faveur d'une intégration de la discussion sur les salaires dans le processus budgétaire, la discussion a également porté sur la diversité du recrutement au FMI (cf. § 3.4).

Par ailleurs, la majorité du conseil a demandé aux services une évaluation du système de calcul des salaires, intégrant notamment les avantages non salariaux, afin de modifier les paramètres voire de réformer entièrement un dispositif qui ne donne pas satisfaction.

¹² L'année budgétaire commence le 1^{er} mai au FMI.

3.2 Réforme des IFI

3.2.1 Initiative américaine en G7

La "Revue stratégique" des IFI

La "Revue stratégique" des Institutions financières internationales est une initiative de la présidence américaine du G7/G8 dont la discussion a commencé lors du G7 Finances de Boca Raton en février 2004.

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

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

Le travail de sélection et de discussion des thèmes, qui est loin d'être achevé, devrait se poursuivre tout au long de la présidence américaine du G7/G8 et être relayé par la présidence britannique à partir du 1^{er} janvier 2005. Il est également prévu que la participation soit élargie aux dirigeants des IFI ainsi qu'à d'autres pays non membres du G7, avec pour objectif l'établissement d'une liste de réformes prioritaires consensuelles.

Position de la France:

La France soutient les réformes en faveur d'une plus grande responsabilité et une plus grande transparence des IFI. Ainsi, elle s'est prononcée favorablement au propositions américaines concernant la gestion budgétaire par les résultats et soutient la mise en place d'un système de mesure des résultats des programmes soutenus par la Banque mondiale.

La France milite cependant aussi **pour que d'autres réformes soient également inscrites dans la Revue stratégique**, au titre des priorités d'action pour le FMI et la Banque mondiale, à savoir : la mise en place d'instruments adaptés de résolution des crises, la création d'outils innovants de financement du développement en vue d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement ou enfin,

l'amélioration de la gouvernance au sein des IFI ; autant d'outils qu'elle juge indispensables au renforcement du poids des IFI sur la scène financière internationale, en vue de garantir sa stabilité et de réduire la pauvreté.

La poursuite de consultations élargies en 2004 puis 2005 devrait permettre à la France de continuer à faire valoir ses positions et chercher à obtenir un équilibre des propositions de réformes en faveur des objectifs qu'elle soutient.

3.2.2 Réforme du comité d'audit de la Banque mondiale

La question de la gouvernance est devenu au cours des dernières années, un enjeu majeur pour les entreprises et la communauté financière. La réforme en profondeur des structures de gouvernance au sein des entreprises s'est traduit par le changement du rôle des comités d'audit qui sont désormais appelés à jouer un rôle central pour préserver l'équilibre des intérêts au sein des entreprises en tant que représentant collégial des actionnaires indépendant de la direction.

Dès février 2002, le comité d'audit du groupe de la Banque a entamé une réflexion visant à redéfinir son rôle mais aussi à l'élaboration de nouvelles pratiques visant à améliorer la gouvernance au sein de l'institution.

Un des premiers résultats de ce travail de réflexion a été la recommandation au conseil d'administration des trois institutions de l'approbation de nouvelles règles pour la nomination, la longueur du mandat, l'exclusion des prestations de consultants et la rémunération de l'auditeur externe qui à présent relèvent de la responsabilité du comité d'audit.

Le comité d'audit de la Banque Mondiale a également pris l'initiative de réviser en profondeur de ses termes de référence afin de les aligner avec les "best practices" en la matière. Le rôle du comité d'audit a notamment été renforcé dans les domaines suivants :

- Possibilité pour le comité d'engager des conseils extérieurs : le comité d'audit est à présent autorisé à recourir de manière exceptionnelle aux services et conseils d'experts externes, en marge des conseils et experts éventuellement engagés par la direction.
- Examen des comptes trimestriels des trois institutions (BIRD/AID, SFI et de l'AMGI : les comptes étaient auparavant étudiés sur une base seulement annuelle).
- Tenue de réunions trimestrielles entre le comité d'audit et l'auditeur externe d'une part, l'auditeur interne d'autre part, et l'unité en charge des affaires de corruption enfin. Outre la périodicité, la grande nouveauté est la possibilité pour le comité d'audit, à présent, d'avoir ces réunions sans la présence de la direction générale de la Banque Mondiale.
- Revue avant diffusion à l'extérieur de tous les rapports ou informations financières à caractère important.

- Accès à l'ensemble des rapports de l'auditeur interne sur demande
- Participation au processus de nomination et de révocation de l'auditeur interne.
- Discussion périodique sur l'adéquation de la structure organisationnelle de la direction financière afin de s'assurer de l'intégrité financière de l'institution.

Ce changement profond de la structure de gouvernance de la Banque mondiale a fait l'objet par la direction de l'institution d'une action de communication interne et externe.

3.3 Une meilleure représentation des pays pauvres et une plus grande association de la société civile

3.3.1 Donner plus de poids aux pays pauvres dans le processus du décision

L'assistance technique et matérielle aux chaises représentants les pays les plus pauvres

Les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale avaient décidé, la veille des réunions des comités de printemps 2003, d'accroître, à hauteur de deux conseillers et d'un conseiller principal, les effectifs des deux bureaux d'administrateurs africains au sein de chacune des deux institutions, afin d'améliorer la capacité de gestion de ces circonscriptions qui doivent assurer la représentation de plus d'une vingtaine pays chacune.

A cette mesure est venue s'ajouter, à l'occasion des comités de printemps 2004, l'annonce de la création d'un fonds fiduciaire destiné à financer des études analytiques. Le consortium africain de recherche économique (AERC) basé à Nairobi (Kenya), sera l'agent d'exécution de ce fonds et le point de contact des administrateurs africains. Ce fonds fiduciaire devrait ainsi permettre aux pays en développement d'accroître leur degré d'indépendance à l'égard des analyses développés par le FMI et la Banque mondiale. La France est au côté du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède, l'un des membres fondateurs et contributeurs de ce fonds fiduciaire doté de 1,5 M.USD.

Enfin, la Banque mondiale a mis en place en avril 2004 un programme de détachement, devant permettre progressivement à plus de 50 fonctionnaires issues de pays d'Afrique sub-saharienne de venir chaque année se familiariser pendant une période de six mois avec les méthodes de travail de la Banque mondiale. Ce programme de détachement est destiné à permettre une meilleure interface entre les

services de la Banque et les administrations africaines chargées de mettre en œuvre les projets de développement financés par cette dernière.

La question des quotes-parts

Au FMI, en l'absence de majorité suffisante en faveur d'une augmentation des quotes-parts (les Etats-Unis, qui détiennent une minorité de blocage, s'opposent à toute avancée sur ce sujet), les débats au conseil sont restés très théoriques et ont porté sur les diverses formules évoquées ces dernières années. Le seul élément nouveau a été l'émergence d'une quasi unanimité en faveur d'une augmentation des droits de vote de base (non liés à la quote-part) afin de renforcer le poids des pays en développement dans la gouvernance du FMI. En effet, la part de ces droits de vote a régulièrement diminué depuis 1945 et ne représente aujourd'hui plus que 2,1% des suffrages contre 11,3% à l'époque. Les Etats-Unis ont cependant, sur ce sujet également, explicitement marqué leur opposition à toute modification des statuts du FMI (nécessaire pour augmenter les droits de vote de base). Le même contexte prévaut à la Banque mondiale.

3.3.2 Le réseau parlementaire pour la Banque Mondiale

Créé en mai 2000 à l'issue de la première rencontre entre des parlementaires et la Banque Mondiale, organisée à La Haye par la vice-présidence européenne de la Banque Mondiale, le Réseau Parlementaire sur la Banque mondiale a pour but d'informer les parlementaires sur le rôle de la Banque en matière de réduction de la pauvreté, d'échanger des idées sur la contribution que peuvent apporter ces parlementaires aux efforts de développement international et d'inciter les parlementaires à réfléchir sur les défis à venir posés par le développement. En février 2003, le réseau parlementaire est devenu une association indépendante non lucrative régie par le droit français, tout en demeurant un réseau sans lien avec les partis politiques, contrôlé par ses membres, et ouvert aux parlementaires qui sont prêts à contribuer aux efforts de la communauté internationale en matière de développement.

La mission du réseau parlementaire sur la Banque mondiale (RPsBm) s'inspire de ces principes:

- **Transparence et responsabilité** : promouvoir le dialogue direct entre parlementaires et institutions internationales afin d'assurer une plus grande transparence des politiques et actions notamment de la Banque Mondiale, et de favoriser ainsi une responsabilité collective ;
- **Mobilisation** : servir de forum et encourager l'échange de vues entre ses membres afin de favoriser une action coordonnée au sein des Parlements sur les défis et enjeux du développement ;

- Réseau d'échanges : encourager les actions concertées, les discussions et l'échange d'informations entre les parlementaires sur les questions de développement international, sur les questions financières et les politiques de réduction de la pauvreté;
- Partenariat : prendre des initiatives pour promouvoir la coopération et encourager les synergies entre parlementaires, dirigeants politiques, responsables universitaires, du monde des affaires et des organisations non gouvernementales, sur les politiques d'aide au développement ;
- Compte-rendu : favoriser le rôle et la participation des Parlementaires dans les pays en développement afin de promouvoir un contrôle démocratique effectif des mécanismes d'aide au développement dans toutes ses phases.

Une très large participation, signe d'une affirmation du réseau comme interlocuteur privilégié pour la Banque Mondiale

Le Sénat français a accueilli, le dimanche 15 et lundi 16 février 2004, la cinquième réunion du Réseau des Parlementaires sur la Banque mondiale. Cette manifestation, dont la fréquence est désormais annuelle, a été marquée par la participation de près de deux cents parlementaires¹³ et une cinquantaine d'observateurs (personnels administratifs des parlements, membres d'Organisations Non gouvernementales), issus de 75 pays. Cette affluence représente une augmentation par rapport aux précédentes réunions¹⁴ du réseau. Cette augmentation significative témoigne de l'affirmation progressive du réseau auprès des Parlements comme un interlocuteur à part entière. Le MINEFI a aidé à l'organisation de cette manifestation en prenant en charge l'acheminement des parlementaires des pays africains. Il est également à noter la participation plus importante des parlementaires issus des États d'Asie. L'ensemble des parlementaires présents ainsi que les représentants de la Banque mondiale ont salué la disponibilité et la qualité du personnel du Sénat mobilisé à cette occasion.

Cette rencontre fut également marquée par une intervention par visioconférence de M. Luiz Ignacio Da Silva, Président de la République du Brésil. Pour le gouvernement français, Francis Mer prononça un discours à l'issue d'une séance plénière consacrée au contrôle de la gestion de l'aide publique au développement par les parlementaires. MM. Wolfensohn, Président de la Banque mondiale, et Augustin Carstens, Directeur général adjoint du Fonds Monétaire International, ont débattu avec les parlementaires sur l'action des leurs institutions. François Bourguignon, vice-président principal et économiste en chef de la Banque Mondiale, ainsi que Mme Eveline Herfkens, coordinatrice exécutive du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la campagne des objectifs de développement du Millénaire, ont également pris part à cet événement.

¹³ En outre, des représentants du Caucus du Congrès américain en faveur des relations avec la France, reçus par M. le Sénateur Girod, Président du Groupe interparlementaire France-Etats-Unis, ont honoré de leur présence les débats.

¹⁴ A Athènes, les 9 et 10 mars 2003, il 125 parlementaires provenant de 62 États étaient présents

Une diversité de tables rondes sur l'ensemble des défis posés par le développement

Les thématiques abordées à l'occasion de ces deux journées s'inscrivent dans la continuité des objectifs du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) ainsi que dans le suivi de la réalisation des objectifs du Millénaire élaborés par l'Organisation des Nations Unies. La thématique de la bonne gouvernance et les partenariats nécessaires entre parlements et organisations internationales (ONU, PNUD, Banque mondiale et FMI) ont été abordés lors de neuf tables rondes et réunions plénières¹⁵. La diversité des intervenants (parlementaires, fonctionnaires internationaux et représentants d'organisations internationales) a permis de confronter les expériences et de favoriser la définition de nouvelles synergies possibles en faveur de la réalisation des programmes de développement et de souligner, chaque fois, l'apport des Parlementaires dans la réussite de ces derniers.

La séance d'entretien entre M. Wolfensohn, président de la Banque Mondiale, et les parlementaires, suivie d'un entretien analogue avec M. Carstens, vice-président du Fonds Monétaire International, ont été l'occasion d'envisager les mesures concrètes à prendre pour assurer la réalisation effective des objectifs de développement du Millénaire. Sans mobilisation de tous les acteurs concernés, les premiers progrès tangibles n'apparaîtraient qu'après la fin du siècle, en particulier pour la quasi-totalité des États d'Afrique Subsaharienne. Parmi les mesures concrètes, a ainsi été évoqué le suivi des crédits pour la défense dont l'importance, notamment dans certains pays pauvres, contraste avec la faiblesse des dépenses sanitaires et sociales. L'action des parlementaires dans la lutte contre la pandémie du virus du SIDA, dont les conséquences, en Afrique notamment, constituent un facteur d'échec des programmes initiés depuis 2000 a aussi été évoquée. Il a également été question, au cours de l'entretien avec M. Wolfensohn, des pressions à effectuer sur certains actionnaires des institutions pour que soient allégées les dettes de l'Éthiopie et du Niger, victimes de chocs externes liés à l'effondrement des cours du café et du coton.

D'une manière générale, l'ensemble des débats a souligné le rôle primordial que les Parlements devaient jouer dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques, financières, sanitaires et sociales préconisées par les organismes internationaux.

Enfin, la visioconférence, avec M. Da Silva, Président du Brésil, a constitué un moment fort de cette manifestation. S'exprimant sur les réalisations concrètes dont il avait été l'initiateur, le président brésilien a évoqué le mécanisme de

¹⁵ Citons ainsi les thématiques qui furent débattues : « Rendre les organisations internationales plus démocratiques » ; « Améliorer l'environnement en faveur de l'investissement ? Le rôle des parlementaires. Consultation sur le Rapport sur le Développement mondial 2005 » ; « Travailler avec la Banque mondiale sur le terrain : un dialogue avec les directeurs pays, le rôle des parlementaires et le processus de réformes » ; « Le défi de la gouvernance et du développement dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord » ; « Des politiques de développement qui fonctionnent : comment les pays donateurs peuvent-ils tenir leurs engagements ? Le rôle des parlementaires » ; « Le rôle des parlementaires dans le cadre du NEPAD » ; « Au-delà de la stabilité macroéconomique : lancement de politiques de croissance pour les pauvres » ; « Atteindre les objectifs de développement du Millénaire : comment augmenter l'aide au développement sur le terrain ».

subventions destinées à garantir l'accès aux soins élémentaires et à une bonne alimentation aux familles pauvres, qui devrait concerner, d'ici 2008, 14 millions de personnes. Il a également rappelé l'influence que les Parlementaires détenaient pour alerter et accompagner leur gouvernement dans la mise en œuvre effective des mesures destinées à lutter contre la paupérisation et la malnutrition de leur population.

3.4 Promouvoir la diversité

3.4.1 Doing business

Le programme "Doing Business" de la Banque mondiale a pour objectif de comparer les cadres juridiques nationaux afin de déterminer lesquels sont favorables à l'investissement privé. Il couvre 130 pays. C'est la Société financière internationale (SFI) qui en pilote la rédaction.

Le rapport 2004 analyse plusieurs thèmes :

- les conditions de création d'entreprises. La complexité des procédures nécessaires et le rôle des notaires font l'objet de fortes critiques, en particulier, dans les pays d'Amérique Latine ;
- la flexibilité du droit de travail ;
- le respect des obligations contractuelles. La procédure française est décrite comme lourde et complexe par rapport aux modes de résolution non judiciaires des conflits ;
- le droit de la faillite. De façon générale, le système juridique français est présenté comme très défavorable aux créanciers, l'action des juridictions étant là encore jugée inefficace ;
- la pratique de la réglementation. Cette partie, sans doute la plus contestable, se fonde sur des grandes catégories de système juridique (common law, droit germanique, droit latin) et tend à les hiérarchiser. Malgré le caractère réducteur de cette analyse, une corrélation entre système juridique d'origine française et mauvais résultats économiques est établie.

En 2005, seront examinés la gouvernance d'entreprise, les droits de propriété et le poids des réglementations quotidiennes pour les entreprises. Le rapport 2006 sera complété par des développements sur la question de la fiscalité et des infrastructures. Ces travaux s'articulent avec d'autres programmes de la Direction "Développement du secteur privé de la Banque", notamment les diagnostics par pays du climat de l'investissement.

La première édition du rapport "Doing Business" a été un réel succès. En effet, 7000 exemplaires ont été vendus, elle a fait l'objet de 700 articles de presse dans 82 pays, et a été traduite en cinq langues. Cette réussite témoigne à la fois de la crédibilité accordée aux travaux de la Banque mondiale, du besoin des investisseurs d'évaluation objective du climat des affaires et de l'intérêt que suscite cette approche

innovante. La SFI procède par questionnaires adressés à plus de 3000 professionnels des pays concernés. Les données recueillies servent à la construction d'indicateurs qui synthétisent les conditions d'exercice de l'initiative privée. Les résultats sont explicités secteur par secteur (création d'entreprise, liquidation, accès au crédit) dans le rapport et mis en ligne (<http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>).

Position de la France :

La France, tout en encourageant la Banque mondiale à approfondir ses analyses du secteur privé, a formulé plusieurs critiques à l'encontre du rapport 2004. Diagnostic et propositions du rapport sont en effet marqués par l'idée d'une supériorité des traditions juridiques de "Common law" sur celles du droit romain. De façon générale la thèse selon laquelle tradition juridique et performance économique seraient liées, figure en bonne place dans ce rapport. Elle témoigne de la prégnance de la culture anglo-saxonne à la Banque mondiale et de l'écho donné à l'ensemble de ses travaux.

Afin de contribuer au débat intellectuel sur l'attractivité économique du droit, un programme de recherches mené par les principaux ministères intéressés en partenariat avec les professionnels du droit a été lancé.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs développés pour "Doing Business" sont contestés (représentativité des personnes consultées, agrégation de variables disparates, etc.) et des erreurs de fait ont été relevées. Nos observations sur le rapport 2004 ont partiellement porté leurs fruits. Les chapitres suggérant la supériorité de la "common law" sur le droit romain seront abandonnés dans l'édition 2005. Les erreurs relevées dans le rapport 2004 donneront lieu à correction sur le site Internet et à un *erratum* dans la prochaine version du rapport. L'édition 2005, qui doit assurer le suivi des indicateurs développés en 2004, mettra en exergue l'amélioration des performances de la France.

La France a donc porté avec succès la contradiction sur la question de la supériorité de la "common law", mais elle l'a fait seule. Cela plaide pour la poursuite de notre soutien à la diversité au sein de l'institution notamment en termes de recrutement et de coopération intellectuelle.

3.4.2 La place du français dans le travail des IFI

Si les règles et les usages en vigueur au FMI et à la Banque mondiale assurent à la langue anglaise une place sans égale, la présence d'une importante communauté francophone et le souci des deux institutions de se rapprocher de leurs clients permettent néanmoins d'affirmer une certaine présence du français. L'anglais est, selon son règlement général, la langue de travail du FMI et aucune obligation statutaire ne prescrit la traduction des documents officiels dans des langues autres que l'anglais. Le groupe Banque mondiale ne comporte pas de règlement linguistique. Dans la pratique, la langue de travail qui domine est l'anglais, mais des langues de pays emprunteurs, y compris le français, sont régulièrement utilisées par les services et de nombreux documents sont traduits en d'autres langues que l'anglais. La Banque mondiale s'est dotée en juillet 2003 d'une stratégie en matière

de traduction qui vise à établir des règles pour déterminer les documents à traduire obligatoirement et à affecter des ressources à cette fin

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

3.4.3 Les Français au FMI et à la Banque mondiale

A la Banque mondiale

Dans la comptabilité « brute » de la Banque (qui inclut les personnes non payées par l'institution comme celles bénéficiant de programmes d'échange, les Junior Professional Associates ainsi que les consultants), les Français sont passés de 327 fin décembre 2002 à 345 fin décembre 2003 (3,03 % du personnel total), pour une part du capital de la BIRD qui diminue légèrement, de 4,42 % à 4,41 %. Les dix-huit Français supplémentaires recrutés en 2003 comptent pour 3,44 % des recrutements réalisés en 2003 par le groupe (11 368 personnes au total fin décembre 2003).

Ce léger renforcement de la présence française s'opère à tous les niveaux de l'encadrement (grades F et au-dessus), à l'exception du grade J où l'on ne compte toujours qu'un seul Français sur 41 personnes à ce haut niveau de responsabilité. Cette année a été marquée par des promotions au rang de directeur sectoriel (santé, nutrition et population, mobilisation des ressources, transport et développement urbain) et par la nomination de deux compatriotes aux niveaux de chef économiste de la Banque mondiale et vice-président du réseau économie du développement et de vice-président du réseau développement humain.

Sur le plan fonctionnel, l'organisation décentralisée de la Banque confère aux directeurs pays (44 au total) un rôle très important. Après plusieurs années durant lesquelles nous n'avions plus de directeurs pays, un Français a été promu à ce poste en mars 2004.

La place relative des femmes se renforce légèrement aux grades supérieurs (trois de plus au grade H et toujours une seule femme au grade I) et globalement parmi les cadres français (de 35,6 %, les femmes sont passées à 36,1 % des cadres français).

La présence française au sein de la Banque, mérite d'être renforcée à tous niveaux et diversifiée (notamment dans les régions). L'intérêt nouveau ou renouvelé de la Banque pour un certain nombre de sujets comme l'eau, les infrastructures, la lutte contre le blanchiment et la gouvernance nous fournit notamment l'occasion de mieux valoriser notre expertise.

En termes de comparaison, le tableau ci-dessous situe notre poids relatif et en particulier notre moindre présence par rapport aux Britanniques avec lesquels nous partageons la même part du capital de la BIRD.

Au 31/12/2003	Effectif total	Effectif siège	« Professionnels »	Part du capital BIRD
Total	11368 (100%)	7470 (100%)	7515 (100%)	100%
Total G7	3731 (32,8%)	3373 (45,15%)	2941 (39,1%)	44,05%
Etats-Unis	2351 (20,68%)	2198 (29,4%)	1738 (23,1%)	16,85%
Royaume-Uni	359 (3,15%)	301 (4,02%)	310 (4,12%)	4,41%
France	345 (3,03%)	293 (3,92%)	282 (3,75%)	4,41%
Canada	233 (2,04%)	210 (2,81%)	207 (2,75%)	2,85%
Allemagne	171 (1,5%)	144 (1,92%)	156 (2,07%)	4,6%
Japon	149 (1,31%)	124 (1,65%)	131 (1,74%)	8,08%
Italie	123 (1,08%)	103 (1,37%)	117 (1,55%)	2,85%

Au Fonds monétaire international

La présence française au FMI s'est très légèrement renforcée en 2003 avec 108 Français fin 2003 contre 103 fin 2002. L'augmentation du pourcentage de nos compatriotes, qui passe de 3,84 % à 3,99 %, reflète cette évolution dans un contexte de très faible augmentation du personnel (21 recrutements supplémentaires en 2003). Après les mauvais chiffres de l'an dernier, la représentation française se rapproche du taux de 4,02 % de décembre 2001. Le taux de 3,99 % reste cependant loin de notre quote-part de 5,05 % ainsi que du pourcentage de Britanniques présents dans l'institution (pour une quote-part identique). La France (avec l'Allemagne et l'Italie) continue à figurer parmi les pays développés sous-représentés.

L'année 2003 a été marquée par un nombre significatif de promotions, notamment aux grades B les plus élevés de l'encadrement (de 15 à 18 pour un total de 360 personnes aux grades B). Le prochain départ (été 2004) de notre unique compatriote directeur de département (B5) et ceux dans les trois à cinq années à venir de certains de nos représentants les plus élevés dans la hiérarchie vont cependant affaiblir notre position. Si certaines promotions à grade intermédiaire constituent une promesse de renforcement, pour peu que nos compatriotes envisagent de rester dans l'institution et puissent progresser, nous sommes confrontés à la nécessité de renforcer notre présence au moyen de candidatures externes solides aux grades les plus élevés.

Enfin, après une année marquée, pour la première fois, par l'absence d'embauche de Français au FMI à l'issue du concours des jeunes économistes (qui constitue la « voie royale » de recrutement pour les jeunes économistes appelés à réaliser une carrière au sein de l'institution), il convient sans doute de veiller à valoriser davantage dans tous les lieux de formation (grandes écoles et universités), l'image et l'intérêt d'une expérience professionnelle au sein du FMI.

Les femmes représentent un quart des cadres français (22 femmes pour 66 hommes), ceci reflétant les difficultés que connaît l'institution en général à attirer et à retenir des femmes économistes.

Notre présence s'est légèrement diversifiée en 2003 sur le plan géographique et sectoriel. Cette évolution mérite d'être poursuivie afin notamment de renforcer notre présence dans des départements stratégiques comme celui de la recherche, celui des marchés des capitaux, le département Europe ou encore celui chargé de l'élaboration et examen des politiques.