



COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT
(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds
sur le
Transfert de ressources réelles aux pays en développement)



SOIXANTE-QUINZIÈME RÉUNION
WASHINGTON, D.C. – 15 AVRIL 2007

DC/S/2007-0031(F)

Le 15 avril 2007

Déclaration de

M. Thierry Breton
Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
France

Déclaration de

M. Thierry Breton
Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
France

Au Comité du Développement

15 avril 2007

La quatrième édition du Global Monitoring Report (GMR) pourrait apparaître comme un exercice routinier. Cependant, si nous lui accordons l'attention nécessaire, ce rapport nous livre des messages importants mais également inquiétants. Cette soixante quinzième réunion du comité du développement doit donc être marquée par un sentiment d'urgence.

L'année prochaine, nous devons procéder à la revue à mi-parcours des engagements pris au sommet du millénaire pour le développement : or toutes les régions ne seront pas en mesure d'atteindre au moins un des objectifs du millénaire pour le développement. Dans le même temps les bailleurs envoient des signaux négatifs au regard de leur engagement de changement d'échelle de l'aide : les flux aide publique au développement ont baissé de 5 % en termes réels en 2006 pour la première fois au cours de la dernière décennie, et les engagements de compensation des coûts de l'initiative d'annulation de dette multilatérale (IADM) n'ont pas été pleinement honorés. De même, en dépit d'objectifs ambitieux, la fenêtre d'opportunité pour conclure les négociations de l'Agenda de Doha est de plus en plus étroite.

Dans ce contexte, nous ne pouvons pas en appeler – une fois de plus – à une mise en œuvre effective de nos engagements : nous devons faire preuve d'imagination et proposer de nouvelles solutions. La Banque mondiale, en tant que clef de voute de l'architecture internationale de l'aide, a un rôle clef à jouer à cet égard : pour soutenir l'agenda du changement d'échelle de l'aide, et aider les bailleurs à mobiliser davantage de ressources.

* * *

Le GMR livre néanmoins certaines bonnes nouvelles. En matière d'éducation primaire par exemple, des progrès significatifs ont été fait ces dernières années (de 78% en 2000 à 83% en 2005), y compris en Afrique, aboutissant à l'une des plus spectaculaires expansions des taux de scolarisation dans l'histoire. Surtout, à l'exception de l'Afrique, toutes les régions sont aujourd'hui sur la voie de réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour.

Le plus frappant, cependant, est le retard persistant de l'Afrique en dépit d'une croissance soutenue ces dernières années et de l'assainissement de ses fondamentaux macroéconomiques. Ce constat dressé par le GMR montre clairement que la croissance et la stabilisation macroéconomique doivent être complétées par des politiques publiques ciblées pour réduire la pauvreté, et qu'un engagement fort et conjoint des institutions de

Bretton Woods est nécessaire à cet égard. Le FMI a un rôle important à jouer dans ces pays, pour les aider à poursuivre leurs stratégies de réduction de la pauvreté, à améliorer l'efficacité de la dépense publique et à mieux exploiter leur espace budgétaire. Par conséquent, nous contestons vivement l'idée selon laquelle le Fonds aurait dépassé son mandat dans les pays à faible revenu et qu'il faudrait tirer parti de la baisse actuelle des décaissements sur la FRPC pour recentrer l'action du Fonds et réduire progressivement le nombre de programmes. Ces programmes sont à nos yeux un cadre d'intervention précieux, et font partie de l'avantage comparatif du Fonds. Réduire son action dans les pays à faible revenu à une fonction de surveillance et d'assistance technique traduirait une profonde erreur de jugement sur son rôle.

Si nous prenons nos engagements au sérieux, nous ne pouvons plus admettre que l'Afrique reste ainsi en retard et nous devons nous demander si la Banque consacre suffisamment de ressources à l'Afrique. Compte tenu de la situation spécifique décrite par le GMR, davantage de ressources devraient y être allouées. Nous devons à cet égard envisager d'aller au delà de l'objectif fixe sous l'AID 13 d'allouer 50% des ressources de l'AID à l'Afrique.

* * *

Renforcer le poids et la représentation des pays en développement dans leur gouvernance est également indispensable pour la crédibilité, la légitimité et l'efficacité des institutions de Bretton Woods. La réforme du FMI n'est certes pas achevée et beaucoup reste à faire. Mais une dynamique positive a été créée à Singapour. Politiquement, la Banque ne peut plus éluder cette question et retarder encore ce débat au risque d'apparaître moins réceptive aux préoccupations des pays en développement.

Les enjeux soulevés dans les deux institutions sont cependant très différents : alors que le FMI doit avant tout chercher à mieux refléter les nouveaux équilibres de l'économie mondiale, la Banque cherche à favoriser une meilleure appropriation de ses politiques. De plus, les quotas au FMI et les parts au capital de la BIRD ne jouent pas le même rôle. La Banque ne doit donc pas chercher à dupliquer la réforme du Fonds. Une attention spécifique devra être portée en particulier aux pays les plus pauvres, tant au travers de la structure actionnariale que de la composition du Conseil, et devra tenir compte des spécificités de la Banque quant à sa mission et à son financement. De nouveaux droits d'actionnaire devant en tout état de cause être accompagnés de nouvelles responsabilités, les éventuels ajustements à apporter au capital de la BIRD devront selon nous être guidés par des critères spécifiques, notamment le niveau d'APD, les contributions à l'AID ou encore le respect des grandes règles de gouvernance fixées par la communauté financière internationale.

Le Management de la Banque semble désireux d'aller de l'avant sur cette question délicate, et nous soutenons fermement cette détermination. L'approche en deux temps qui a été proposée nous semble pertinente et nous sommes confiants dans les progrès qui pourront être faits dans les prochains mois sur les sujets les moins sensibles pour parvenir au consensus requis pour aborder ensuite les enjeux structurels. Nous espérons qu'un consensus politique pourra être atteint pour notre prochaine réunion.

* * *

La Banque mondiale doit également améliorer son efficacité sur le terrain et mieux répondre aux besoins de ses clients. Compte tenu de la concurrence croissante à laquelle elle est confrontée de la part des marchés financiers dans certains pays à revenu intermédiaire, mais aussi de la part d'autres acteurs tels que les fonds verticaux ou les fondations privées, sans parler des bailleurs émergents, la Banque n'a d'autre choix que de mieux démontrer sa valeur ajoutée.

En premier lieu, la Banque doit démontrer sa valeur ajoutée pour aider les bailleurs à honorer leurs engagements. Avec l'IADM et l'engagement d'en compenser intégralement le coût, les bailleurs se sont engagés sur plus de quarante ans : d'une AID à l'autre, cela représente une hausse nominale des contributions régulières des bailleurs de plus de 6%. Or cela sera difficile à soutenir sur le long terme si les bailleurs ne sont pas convaincus que leur argent est le mieux utilisé à travers l'AID. Le système de mesure des résultats mis en place par l'AID est à cet égard un premier pas dans la bonne direction, et nous soutenons cet effort entrepris par la Banque. Toutefois, cette situation soulève des questions plus fondamentales sur les priorités opérationnelles de l'AID et sur ce que nous attendons de sa part. Ces questions ont déjà été mises sur la table dans le cadre des négociations de reconstitution de l'AID 15, qui se tiendront dans un contexte particulièrement concurrentiel avec la reconstitution simultanée du FAD et du Fonds mondial.

De même, l'AID doit aussi faire preuve de davantage de flexibilité dans son engagement dans les Etats fragiles et post-conflit, où le GMR souligne que les IFI représentent une part relativement réduite de l'aide. Cette situation s'explique en premier lieu par la question difficile de l'apurement préalable des arriérés mais nous devons aussi reconnaître que les modes d'intervention de la Banque ne sont pas toujours appropriés pour s'engager dans de tels environnements. Au-delà des allocations exceptionnelles de l'AID ou des instruments ad hoc tels que le Fonds LICUS, la Banque doit définir une véritable stratégie d'engagement dans les Etats fragiles qui couvre non seulement la question de l'apurement des arriérés mais aussi la question des instruments d'intervention (notamment les éventuels ajustements à apporter au système d'allocation basé sur la performance) et la coordination avec les autres acteurs tels que les Nations Unies. Nous ne pouvons nous permettre de traiter uniquement les Etats fragiles dans des cadres dérogatoires.

Enfin, la Banque doit être plus à l'écoute de ses clients. L'exemple de l'intégration régionale en Afrique, qui reste une priorité secondaire pour l'AID, est illustratif à cet égard. Les projets régionaux représentent seulement 3% de ses ressources attribuées au financement des projets régionaux, alors même que 40% de la population du continent vit dans des pays enclavés. Le manque d'intégration régionale est un des problèmes majeurs du développement de l'Afrique et la Banque doit mieux en tenir compte en augmentant significativement la part des ressources de l'AID dédiée aux projets régionaux. Des récents travaux d'évaluation de la Banque ont d'ailleurs montré la performance satisfaisante de ces projets. En outre la demande des pays emprunteurs pour promouvoir ce type d'approches est de plus en plus forte. Compte tenu de la difficulté à concevoir et mettre en œuvre ces projets, il s'agit là d'un domaine où la Banque devrait davantage valoriser ses avantages comparatifs.

* * *

Mieux répondre à la demande des pays emprunteurs suppose enfin que la Banque fasse preuve de davantage d'innovation dans sa politique de prêt. A cet égard, les marges de manœuvre dégagées par l'IADM n'ont pas été pleinement exploitées. La préservation de la viabilité de la dette est bien entendu cruciale. Nous saluons donc le travail réalisé par la Banque et le Fonds sur le cadre de viabilité de la dette. Ce cadre est maintenant pleinement opérationnel et doit être promu comme la plateforme commune de coopération des bailleurs. Cependant, nous ne devons pas perdre de vue que l'objectif de l'IADM était de restaurer les marges de manœuvre budgétaires des pays les plus pauvres dont les besoins ne sauraient uniquement être financés par des dons. Si la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement s'abstiennent de prêter à ces pays, elles laissent le champ libre à d'autres pour offrir des prêts non-concessionnels avec les conséquences néfastes qui en découlent sur la viabilité de la dette. Elles priveraient aussi ces pays leur expertise et de leur conseil dans la conception des projets ou la gestion des ressources naturelles. La Banque mondiale doit adopter une vision plus souple des questions de viabilité de la dette et doit développer une nouvelle politique de prêt qui répondra mieux aux besoins des pays emprunteurs tout en préservant la viabilité de la dette.

* * *

La BIRD rencontre des défis similaires dans les pays à revenu intermédiaire. Aujourd'hui son activité bancaire à proprement parler représente à peine 50% des revenus de la Banque et couvre difficilement les dépenses administratives. Le reste vient des revenus d'investissement. Cette situation n'est pas soutenable et appelle une restauration rapide de la compétitivité de la Banque sur son cœur de métier. C'est un défi majeur pour la Banque qu'elle ne pourra relever qu'en étant plus innovante et plus réceptive aux besoins de ses clients. Augmenter le volume des engagements sous-souverains, offrir plus de prêts en monnaie locale ou créer de nouveaux instruments de financements (tels que les instruments de couverture des risques naturels) sont quelques unes des voies qui devraient être explorées. Parallèlement, l'utilisation plus systématique des systèmes et procédures des pays clients, lorsque les garanties fiduciaires nécessaires sont présentes, et un effort de rationalisation de ses conditionnalités rendraient la Banque plus attractive et réduiraient les coûts de transaction pour les clients. C'est une des attentes les plus fortes exprimées par ces derniers.

La stratégie pour le renforcement de l'engagement de la Banque mondiale dans les pays à revenu intermédiaire qui a été présentée lors du Comité du développement de Singapour représente un pas dans cette direction. Nous reconnaissons le travail engagé par le Management de la Banque à cet égard mais nous soulignons la nécessité de définir des objectifs plus ambitieux dans la perspective de nos prochaines discussions sur la mise en œuvre de cette stratégie.

La BIRD devrait aussi accorder plus d'attention à la question des biens publics mondiaux et aux financements innovants. Comme les tendances actuelles le suggèrent, les promesses de porter l'APD à 0,7 % du PIB en 2012 seront difficiles à tenir si l'on s'en tient aux financements conventionnels. En conséquence, les bailleurs de fonds auront besoin de la Banque pour les aider à créer des mécanismes de financement innovants. La Banque n'a pas toujours joué le rôle que nous aurions souhaité sur certaines initiatives majeures telles que le lancement d'Unitaid et de la contribution de solidarité sur les

billets d'avion ou encore sur l'IFFIm. Nous pensons que la Banque doit s'engager davantage sur ces enjeux et devenir un partenaire clef du développement des financements innovants, dans la santé, l'éducation ou encore l'énergie ou le changement climatique. A cet égard, combiner prêts et dons ne devrait pas viser à rendre les financements de la Banque plus compétitifs mais à servir certains objectifs comme la lutte contre la pauvreté ou certains biens publics mondiaux.

Énergie et changement climatique sont en effet deux défis auxquels la Banque doit s'atteler si nous voulons atteindre un développement durable dans les pays en développement, en particulier dans les économies émergentes. Telles qu'elles sont appréhendées par les trois piliers du Cadre d'investissement et de développement en énergie propre de la Banque, ces deux questions sont au cœur du mandat de la Banque. Dans cette mesure, la transition vers une économie à faible intensité en carbone est en effet de la plus haute importance dans les pays émergents et appelle une attention particulière sans perdre de vue la dimension de développement des questions d'énergie et d'environnement pour les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique. Nous saluons les progrès accomplis depuis notre dernière réunion à Singapour notamment le recentrage sur la maximisation de l'utilisation des instruments existants et du renforcement des liens avec le FEM.

* * *

La Banque est à la croisée des chemins. Les défis du développement demeurent considérables et le temps qui nous sépare de notre objectif de 2015 se réduit. Nous avons donc besoin d'une Banque forte. Mais nous avons aussi besoin d'une Banque pertinente, plus à l'écoute de ses clients et recentrée sur ses avantages comparatifs. C'est une condition si la Banque a l'ambition de jouer un rôle moteur dans une architecture de l'aide de plus en plus fragmentée.