



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-SIXIÈME REUNION  
WASHINGTON, D.C. – 21 OCTOBRE 2007**

DC/S/2007-0065(F)

Le 21 octobre 2007

**Déclaration de**

**Ms. Christine Lagarde  
Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, au  
comité du développement  
France**

## **Discours de Christine Lagarde, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, au comité du développement**

**21 octobre 2007**

Je me félicite de la nomination de Robert Zoellick à la tête de la Banque mondiale. Il a déjà réussi le « retour » de la Banque et je suis confiante qu'il parviendra à remettre l'Institution sur les rails. La Banque mondiale, après avoir traversé une période difficile, est désormais à nouveau en ordre de marche, avec à sa tête un nouveau Président. Elle a aujourd'hui besoin du plein soutien de son Conseil d'administration et de ses bailleurs de fonds pour définir une stratégie claire de long terme et réussir la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID).

Cette revue stratégique intervient dans un contexte décisif pour la Banque. Son environnement concurrentiel est marqué par la montée en puissance de nouveaux acteurs (fonds verticaux, fondations privées, bailleurs émergents...), et les différentes entités du groupe sont toutes confrontées à de réels défis. La BIRD a vu ses engagements baisser de 3% sur les vingt dernières années et l'effet de ciseau observé depuis 2001 entre la baisse des décaissements et le niveau élevé des remboursements aboutit à des transferts nets négatifs. La situation financière de l'AID est fragilisée par l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), pour laquelle les engagements de compensation déposés par les bailleurs restent insuffisants. Quant à l'AMGI, elle constate une stagnation de son volume d'activité qui pèse de plus en plus sur son résultat. Enfin, la SFI doit faire preuve de davantage de sélectivité et mieux veiller à l'additionalité de ses opérations.

La France est convaincue que le mandat de la Banque reste pertinent. Mais il est aujourd'hui mis à l'épreuve. Dans ce contexte, la revue stratégique que la Banque a engagée ne saurait reposer sur l'addition de priorités sectorielles ou géographiques, aussi légitimes soient-elles. Elle doit revenir aux fondamentaux de son mandat et proposer une vision collective du rôle que la Banque mondiale peut jouer comme outil de régulation de la mondialisation. C'est sur la base d'un tel consensus qu'une stratégie de long terme pourra être formulée au niveau du groupe et se décliner ensuite en orientations concrètes sur les missions prioritaires, les instruments et les réformes à mettre en place, les synergies à développer, les partenariats à construire.

\* \* \*

La Banque doit s'interroger sur les réformes et les priorités qui lui permettront de créer davantage d'opportunités économiques dans les pays en développement.

A cet égard, l'action de la BIRD conserve toute sa légitimité dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). Certes, leur situation économique s'est nettement améliorée, avec une croissance moyenne de 5,8% sur les quatre dernières années ; leurs fondamentaux macroéconomiques se sont assainis et leur accès aux capitaux privés s'est accru. Mais la situation reste hétérogène : si l'on exclut la Chine et l'Inde, la croissance moyenne n'est que de 4,3%, et encore est-elle essentiellement tirée par l'Asie et l'Europe centrale. De même, les flux de capitaux privés restent concentrés sur une dizaine de pays et seuls 12 des 79 PRI ont la capacité de se financer sur les marchés à plus de dix ans. La plupart d'entre eux restent demandeurs d'une intervention de la Banque, et celle-ci conserve un rôle important dans le financement de leur développement, en particulier dans le secteur des infrastructures. En outre, les PRI concentrent 70% de la population vivant avec moins de 2 \$ par jour ; d'importantes poches de pauvreté persistent, et l'expansion économique s'accompagne d'inégalités croissantes dans l'accès à l'éducation et à la santé. La BIRD a donc un rôle crucial à jouer pour accompagner ces pays dans la conception de leurs politiques de développement et la mobilisation de leurs ressources domestiques.

Ces enjeux sont connus, nous en avons débattu lors des dernières assemblées annuelles de Singapour, mais la question stratégique est celle de la compétitivité de la BIRD. Ce déficit de compétitivité, malgré la situation financière très saine de la Banque, est en effet susceptible à terme de remettre en cause son modèle de financement : l'activité de prêt représente aujourd'hui à peine 40% de ses revenus (le reste provenant des investissements) et le revenu opérationnel, compte tenu de la faiblesse des marges, ne finance plus le budget administratif depuis plusieurs années. Il est donc impératif que la BIRD se fixe un objectif ambitieux d'augmentation de son volume de prêts.

Un effort sur la compétitivité prix n'y suffira pas, il faut faire évoluer en profondeur les modes d'intervention de la Banque. D'abord parce que la compétitivité prix de la Banque n'est pas si dégradée qu'il y paraît, notamment par rapport à d'autres multilatéraux ; l'offre privée elle-même n'est pas beaucoup plus compétitive car seuls trois à cinq PRI obtiennent de meilleures conditions sur les marchés. En outre, s'il est légitime que la Banque cherche à maintenir une tarification attractive, elle ne doit pas pour autant se focaliser sur les conditions de marché : l'écrasement des *spreads* qui a dominé ces dernières années ne se poursuivra pas forcément, surtout si les conditions de crédit se contractent au niveau international. Enfin, la Banque reste un partenaire disponible en toutes circonstances, même lorsque les capitaux privés se replient : cette assurance de financement offre une sécurité qui doit nécessairement être incluse dans la tarification de la Banque. La situation actuelle appelle donc plutôt une évolution des modes d'intervention de la Banque et une diminution de ses coûts de transaction. Elle doit simplifier et alléger ses procédures, diminuer les délais d'instruction des projets, et se reposer davantage sur les systèmes nationaux, notamment pour la passation des marchés. Elle doit également adopter une démarche plus partenariale, notamment dans la préparation des stratégies pays qui sont encore trop souvent « standardisées », et se montrer plus souple et plus à l'écoute de ses clients. Cela implique notamment une délégation d'autorité plus grande vers les bureaux décentralisés.

Parallèlement, la Banque doit confirmer sa capacité à innover. Elle doit notamment développer les financements en monnaie locale et les financements sous-souverains. Dans ce dernier domaine, le programme lancé en 2006 est un premier pas, mais son objectif de 800 M USD sur trois ans reste trop modeste ; en outre, il repose uniquement sur le bilan de la SFI. La BIRD reste donc en retard sur ce marché, notamment par rapport à d'autres multilatéraux comme la BERD. Elle doit se montrer plus innovante et accepter le risque.

S'agissant de l'AID, le débat ne porte pas tant sur la légitimité de son mandat que sur l'ordre de ses priorités. La France souhaite quant à elle que l'Afrique fasse l'objet d'un engagement absolument prioritaire. Elle est aujourd'hui le seul continent qui soit dans l'incapacité d'atteindre aucun des objectifs de développement du millénaire (ODM), et elle est aussi le seul où l'objectif numéro un, celui de réduire de moitié l'extrême pauvreté, reste hors d'atteinte. Alors que l'année 2008 marquera la revue à mi-parcours des ODM, la reconstitution de l'AID 15 offre l'opportunité d'agir dès maintenant en dépassant l'objectif de 50% fixé dans le passé. De fait, cet objectif n'est plus à la hauteur des enjeux : à mesure que certaines économies asiatiques sortent du champ de l'AID et libèrent des ressources pour les pays restant éligibles, le seuil de 50% pour l'Afrique devient de plus en plus facile à atteindre et ne reflète plus un effort additionnel de la Banque.

Pour créer des opportunités économiques dans les pays les plus pauvres, l'AID doit aussi accorder une attention particulière aux Etats fragiles et post-conflit. Le consensus semble aujourd'hui bien établi et cela constitue pour la France un acquis important des négociations de l'AID 15. Il en va de même de la problématique de l'intégration régionale à laquelle l'AID s'est engagée à consacrer davantage de ressources, en particulier en Afrique : en effet, avec 40% de la population du continent concentrés dans des pays enclavés, cette problématique est cruciale. La Banque doit maintenant ajuster son organisation et son fonctionnement en conséquence, notamment en articulant mieux les stratégies pays (CAS) et les futures stratégies d'intégration régionale (RIAS). Enfin, l'AID doit aussi innover et démontrer sa capacité

à atteindre des résultats : c'est indispensable pour que les bailleurs honorent durablement leurs engagements de compensation de l'IADM et en garantissent le caractère additionnel. Elle doit aussi mieux exploiter cet espace de financement libéré par l'IADM car cet effort considérable ne saurait être réduit à néant en quelques années par un ré-endettement mal maîtrisé des pays bénéficiaires. L'AID doit à cet égard proposer des mécanismes de prêt innovants qui permettent de répondre aux besoins de financement des pays pauvres tout en préservant la viabilité du ré-endettement.

La SFI, enfin, doit davantage inscrire son action dans le prolongement des autres entités du groupe, et notamment de l'AID pour ce qui concerne les « marchés frontières ». Beaucoup d'efforts ont déjà été faits et les engagements dans ces pays ont cru très nettement (30% des engagements sur 2007). Mais un accent particulier doit être mis sur les projets qui ont l'impact le plus élevé sur le développement, et sur lesquels l'intervention de la SFI comble réellement une défaillance du marché. A cet égard, la France souhaite que le renforcement du secteur bancaire dans les pays AID fasse l'objet d'une priorité renforcée. Dans un contexte marqué par l'expansion des transferts d'épargne des émigrants (*remittances*) il s'agit d'un enjeu critique pour la Banque.

\* \* \*

Le deuxième axe de cette revue stratégique doit permettre de redéfinir le rôle de la Banque dans un environnement mondial qui a beaucoup changé, où la concurrence est plus vive avec les nouveaux acteurs, mais où les opportunités de partenariats sont également plus nombreuses.

Les négociations de reconstitution de l'AID 15 ont déjà permis d'engager ce débat et deux directions claires ont été fixées à l'AID pour trouver sa place dans la nouvelle architecture internationale de l'aide. En premier lieu, l'AID doit mieux s'inscrire dans les stratégies d'efficacité de l'aide et redoubler d'efforts en termes d'harmonisation avec les autres bailleurs. Le sommet d'Accra permettra l'an prochain de faire un état des lieux de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais il est clair que la Banque a encore des progrès à faire dans ce domaine. Elle doit en particulier accepter la coordination des bailleurs même lorsqu'elle n'en est pas le chef de file, et davantage déléguer les pouvoirs de décision sur le terrain pour être en mesure de s'impliquer dans les processus de coordination et d'harmonisation au niveau des pays. En second lieu, la Banque doit faire preuve de davantage de sélectivité et accepter que d'autres acteurs soient mieux placés pour conduire certains programmes. Ce mouvement a d'ailleurs déjà été engagé en matière de santé, où les fonds verticaux tels que le Fonds mondial de lutte contre le SIDA sont devenus des acteurs beaucoup plus importants que la Banque. La Banque doit dans ces conditions privilégier une action sur le renforcement des systèmes ou sur la gouvernance sectorielle, et laisser aux autres bailleurs la conduite des programmes opérationnels. Elle doit accepter la division du travail.

Les bailleurs de l'aide au développement ne sont pas les seuls acteurs avec lesquels la Banque doit renforcer ses partenariats. Le secteur privé, en particulier, a un rôle croissant à jouer. Cela concerne naturellement la SFI, mais la BIRD doit aussi s'engager davantage dans ce type de démarches, notamment au travers des financements innovants. Que l'on pense à Unitaid qui cherche à trouver avec les industries pharmaceutiques les conditions les meilleures à davantage de malades de bénéficier de traitements longs, à la Facilité internationale de vaccination (IFFIm), qui a recours aux marchés obligataires, ou que l'on pense aux AMC, qui visent à donner des incitations à l'industrie pharmaceutique pour développer la recherche, et l'on voit bien que la Banque doit s'efforcer de construire des ponts avec le secteur privé pour mettre en place des stratégies innovantes de financement du développement. L'AID elle aussi doit s'engager dans ce type de partenariats, notamment au travers des « approches basées sur la performance » (*output-based aid*), qui peuvent encourager les opérateurs privés à développer leurs infrastructures et leurs services auprès de populations défavorisées a priori non solvables. Ce type d'approches a déjà fait ses preuves dans de nombreux pays en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement en zone urbaine.

La Banque doit aussi renforcer ses liens avec les autres institutions financières internationales, le Fonds monétaire international (FMI) comme les banques régionales de développement. Il lui faut développer les cofinancements avec ces dernières, pour créer un levier plus important sur ses ressources, il lui faut également nouer des partenariats plus étroits en termes d'orientations stratégiques, de connaissance et de recherche. Le rôle moteur de la Banque est en particulier crucial sur l'accès à l'énergie propre et la lutte contre le changement climatique, car il est clair que les banques régionales de développement, en particulier la Banque africaine, peuvent bénéficier de l'expertise et de l'avance prise par la Banque mondiale dans ce domaine. Quant au FMI, les domaines de coopération sont nombreux, notamment sur le renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques ou le développement du secteur financier. A cet égard, la priorité évoquée plus haut sur le renforcement du secteur financier dans les pays AID devrait associer étroitement le FMI.

\* \* \*

Enfin, cette revue stratégique doit permettre de mieux définir le mandat de la Banque sur les biens publics régionaux et mondiaux, en particulier la lutte contre le changement climatique. Ces questions sont très présentes dans notre agenda et soulèvent de nombreux enjeux, y compris en termes d'instruments et de modalités de financement.

La Banque mondiale doit certainement se positionner comme un promoteur de biens publics mondiaux. C'est une orientation que la France salue, et qui est bien appréhendée par le rapport qui nous a été soumis, en particulier s'agissant des critères d'engagement qui sont proposés. Dans ce domaine comme dans d'autres, la Banque doit en effet faire preuve de sélectivité. A cet égard, les cinq enjeux identifiés par le rapport ne sont d'ailleurs pas tous pertinents et devraient au moins être hiérarchisés : si l'accent porté sur les questions environnementales doit être soutenu, l'avantage comparatif de la Banque apparaît en revanche moins évident s'agissant du renforcement du système commercial international par exemple. La Banque a certainement un rôle à jouer pour accompagner les pays dans la libéralisation de leurs échanges, via le financement des infrastructures de transport, l'assistance technique aux réformes administratives ou encore l'atténuation des conséquences sociales ; mais elle n'a pas d'expertise spécifique sur le système commercial international, et elle doit veiller à ne pas dupliquer le mandat d'institutions existantes, en l'espèce l'OMC. Par ailleurs, la Banque devra veiller à mettre son organisation interne en cohérence avec cet engagement renforcé sur les problématiques globales, en particulier s'agissant de l'articulation des équipes pays et des réseaux thématiques et sectorielles. Les orientations que nous retiendrons dans le cadre de cette revue stratégique devront en effet se prolonger concrètement sur le plan organisationnel et administratif.

Le principal bien public mondial que nous avons à l'esprit est évidemment la lutte contre le changement climatique. D'importantes échéances se profilent d'ici la fin de l'année avec la Conférence de Bali, et ce sujet est devenu pour chacun d'entre nous une priorité politique majeure. C'est le cas en Europe, où nous nous sommes fixés des objectifs ambitieux, mais c'est aussi le cas chez nos partenaires des pays en développement. Nul ne peut nier aujourd'hui que le changement climatique est devenu un enjeu de développement et qu'il entre bien dans le mandat de la Banque. A cet égard, la France salue la volonté de l'AID d'augmenter ses engagements dans ce domaine, en particulier sur l'adaptation et l'accès à des sources d'énergie propre. Toutefois, il est particulièrement important que cela se fasse en coordination avec le Fonds pour l'Environnement mondial (FEM), afin de ne pas créer à travers la Banque de compétition inutile entre bailleurs.

La Banque a déjà engagé une réflexion approfondie sur le changement climatique, notamment au travers du *Clean Energy Development Investment Framework* (CEDIF), et elle a également développé de nombreux instruments. Il semble aujourd'hui nécessaire de rationaliser ces différentes initiatives et

d'organiser l'action de la Banque autour d'une stratégie d'ensemble. Cela suppose en premier lieu que cette problématique soit intégrée à l'ensemble de ses opérations. Cela suppose également que les pays en développement et l'AID intègrent systématiquement les enjeux climatiques dans les stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) et les stratégies pays (CAS). Surtout, la Banque doit mieux mobiliser les instruments de financement dont elle dispose déjà, notamment en couplant ses prêts classiques (dans les transports ou l'énergie par exemple) avec les fonds carbone. Ces derniers sont en effet dotés de 2,1 milliards de dollars de ressources mais n'ont été utilisés comme un levier de cofinancement des prêts de la Banque que de manière marginale.

Dans ce cadre, le FEM devrait rester l'instrument pivot en matière d'environnement. Il est déjà la principale source de dons en matière de lutte contre le changement climatique mais il est vrai que ses ressources restent limitées, avec seulement 3,1 milliards de dollars sur quatre ans. Nous devons donc collectivement renforcer le FEM, mais cela suppose qu'il ne soit pas affaibli par la multiplication de nouveaux fonds qui dupliquent son mandat. A cet égard, le nouveau fonds multilatéral qu'il nous est proposé de créer présente une menace en termes de cohérence de l'architecture de l'aide dans l'environnement. C'est un message que nous avons déjà adressé à la Banque en avril 2006. En outre, si un tel fonds était destiné à subventionner les prêts de la BIRD (« *blending* »), il présenterait aussi un risque de conflits d'intérêts entre l'objectif environnemental d'un côté et la volonté de la BIRD de rendre par ailleurs ses financements plus attractifs pour augmenter son volume d'engagements dans les PRI. Enfin, sur la question des instruments, il n'est pas démontré qu'il soit absolument nécessaire de mobiliser des financements concessionnels pour lutter contre le changement climatique dans les pays à revenu intermédiaire. L'exemple de la SFI ou de l'Agence française de développement suggèrent le contraire.

\* \* \*

La revue stratégique de la Banque ne pourra pas faire l'économie d'une vraie réforme de la gouvernance de l'institution, et d'un renforcement du poids des pays en développement dans les processus décisionnels. C'est un enjeu décisif pour renforcer la légitimité et l'efficacité de la Banque, et qui ne peut être éludé plus longtemps au regard des progrès déjà réalisés par le FMI. La Banque ne peut se permettre d'être à la traîne. Les enjeux techniques sont connus et les services de la Banque ont proposé un programme de travail en deux phases avec lequel nous devons commencer dès maintenant.

\* \* \*

Notre débat sur la stratégie de long terme de la Banque est ambitieux. Ce débat devra se prolonger dans les prochains mois au Conseil, pour aboutir à une stratégie claire qui devra ensuite être rapidement déclinée au niveau des opérations de l'institution. Cela permettra aussi de renforcer l'autorité du Président et du Management dans la conduite des réformes nécessaires, qu'il s'agisse de redéployer les allocations budgétaires, de rapprocher certaines entités du groupe ou au moins de renforcer certaines synergies (par exemple sur l'activité de garanties ou le sous-souverain), de mieux mobiliser le personnel de la Banque autour de certains objectifs (harmonisation de l'aide, Etats fragiles). Toutes les orientations stratégiques qui se dégageront de nos débats devront en effet se traduire in fine par des actions concrètes de management, par des impulsions internes à l'institution, et dans les priorités budgétaires. Il faut que cet exercice de revue stratégique donne au Président à la fois la volonté et les moyens de mener ces transformations.

Malgré les défis qu'elle doit relever, la Banque conserve de nombreux atouts et une légitimité forte. Le soutien de ses actionnaires lui est acquis dans ce contexte, en particulier celui de la France.