

« Banque mondiale - Stratégie de la France »

19 octobre 2009

**Observations de l'Aitec
et éléments pour un point de vue des organisations de solidarité internationale**

Résumé de la contribution de l'AITEC sur le projet formalisant la stratégie de la France vis-à-vis de la Banque Mondiale, 12 octobre 2009

Pour l'Aitec, il faut saluer le maintien d'une consultation des organisations de la société civile sur le document de travail concernant la stratégie de la France pour la Banque mondiale, tout en reconnaissant les limites de cette consultation.

Du point de vue des organisations de solidarité internationale, ce document appelle des commentaires sur plusieurs thèmes. A côté d'appréciations positives sur un certain nombre de points, dont la mise en œuvre restera cependant à surveiller, des interrogations de fond ou remarques critiques sont formulées sur des thèmes précis : l'endettement des pays en développement, les objectifs du millénaire pour le développement, l'aide publique au développement et les biens publics mondiaux, la gouvernance de la Banque mondiale, les conditionnalités, la légitimité de la Banque dans la mutation du contexte mondial.

- *La Banque Mondiale ne doit pas être redevable seulement auprès des Etats. Elle doit rendre des comptes aux parlementaires comme aux sociétés civiles, et plus largement être transparente sur ses politiques (accessibilité et diffusion de l'information) ;*
- *La priorité donnée à l'Afrique Subsaharienne ne doit pas constituer une justification de la Françafrique ;*
- *L'axe « promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres » ne saurait dispenser d'une orientation décisive et bénéfique vers une réduction des inégalités ni d'une réflexion sur les aspects qualitatifs de la croissance, en matière sociale et environnementale (« croissance durable et équitable ») ;*
- *Nous ne pouvons que soutenir la diffusion (ou, de préférence, la prise en compte) des normes de responsabilité sociale et environnementale. Cependant les standards adoptés sont une faible illustration des normes internationales existantes (ONU, OIT...) ;*
- *L'esprit du malheureux « Consensus de Washington » demeure, ainsi que la perpétuation du dogme de l'infailibilité de la Banque mondiale. La position française redevient largement alignée sur celle de la Banque ;*
- *Peu de place est donnée au débat sur la vision du rôle de la Banque dans le nouveau contexte mondial des acteurs ;*
- *Le débat sur les modèles de développement : évaluation des « bienfaits » du libéralisme, rôle du niveau local dans le développement... ;*
- *La réforme de la gouvernance est davantage un appel aux « nouveaux riches » qu'une réforme en faveur d'une représentation des pays pauvres et on en reste encore au principe « un sous une voix », et non à « un homme, ou une entité, une voix » que même l'OMC avait introduit ;*
- *Les financements innovants, en particulier la taxe sur les transactions financières, méritent d'être défendus pour des raisons plus fondamentales de construction d'une nouvelle gouvernance mondiale, régulatrice et redistributive ;*
- *Le document comporte des références abusives et sans portée concrète aux Objectifs du millénaire pour le développement. De même, les biens publics mondiaux sont abordés de manière restrictive et l'accès aux services essentiels n'est pas perçu comme un élément moteur du développement. Pourtant la prise en compte des biens publics mondiaux dans les politiques et dans les projets est indispensable et urgente, y compris en matière de lutte contre le changement climatique.*

Il faut tout d'abord se réjouir du principe d'une consultation sur le document de travail concernant la stratégie de la France pour la Banque mondiale.

L'élaboration d'une stratégie de la France pour la Banque mondiale est une démarche normale du gouvernement, compte tenu du poids de la France comme actionnaire, disposant d'un administrateur indépendant, contributeur majeur et partenaire de la banque et du rôle stratégique de celle-ci.

La consultation des organisations de solidarité internationale sur ce document est salutaire compte tenu du poids de la Banque mondiale dans le financement du développement et, au-delà de ses financements, par les orientations qu'elle propose (ou souvent impose) à ses partenaires et bénéficiaires.

On note en page 12 que la mise en œuvre des recommandations du document fera l'objet d'une évaluation annuelle dont les résultats seront présentés au Parlement, en complément du rapport annuel sur l'activité des institutions de *Bretton Woods* (page 58) et, nous l'attendons, à la « société civile ».

Il nous semble en effet primordial que la Banque Mondiale ne soit pas redevable seulement auprès des Etats mais que plus globalement elle rende des comptes aux parlementaires comme aux sociétés civiles, et plus largement qu'elle soit transparente sur ses politiques (accessibilité et diffusion de l'information).

Ce document appelle des commentaires sur plusieurs thèmes.

A côté d'appréciations positives sur certains points, dont la mise en œuvre restera cependant à surveiller, des interrogations ou remarques critiques sont formulées sur des thèmes tels que : l'endettement des pays en développement, les objectifs du millénaire pour le développement, l'aide publique au développement et les biens publics mondiaux, la gouvernance de la Banque mondiale, les conditionnalités, la mission de la Banque dans un contexte en mutation.

Points à encourager et à conforter, dont la mise en œuvre est aussi à surveiller

Il est légitime de compter parmi les attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale l'axe 1 : « **promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres** » (page 28), ce qui implique notamment une **priorité en faveur de l'Afrique sub-saharienne**.

Il convient toutefois de veiller à ce que cette priorité en faveur de l'Afrique sub-saharienne soit réellement motivée par la lutte contre la pauvreté et ne constitue pas un biais en faveur de « la Françafrique », associant certains intérêts français à des régimes autoritaires et corrompus, système auquel les organisations de solidarité internationale ne cesseront de s'opposer.

A propos de la « lutte contre la pauvreté », remarquons d'abord que selon le PNUD, « un nombre sans précédent de pays ont vu leur développement reculer dans les années 1990. Dans quarante-six pays, les gens sont plus pauvres aujourd'hui qu'en 1990. Dans vingt-cinq pays, il y a davantage de gens qui souffrent de la faim qu'il y a dix ans » (2004). En fait, le recul de la pauvreté s'est limité pour l'essentiel à quelques régions, en Asie en particulier. De manière significative, c'est dans les pays qui se sont écartés de la voie tracée par les logiques néolibérales que les niveaux de pauvreté ont le plus régressé, Chine et Vietnam entre autres. Au demeurant la pauvreté subsiste, voire s'accroît à l'intérieur de chaque pays, et raisonner en terme pur de pays revient à se réfugier commodément derrière des fictions.

On rappellera aussi que la lutte contre la pauvreté implique que la croissance soit accompagnée d'une meilleure répartition des richesses, sans quoi la lutte est illusoire, et la croissance bridée.

La mise en avant de cet axe ne saurait en effet dispenser d'une réflexion sur les aspects qualitatifs de la croissance, en matière sociale et environnementale (« croissance durable et équitable »), sur les mécanismes de réduction de la pauvreté et sur les liens entre la croissance et la réduction de la pauvreté, qui ne se réduit pas à l'augmentation du PIB par tête et inclut en particulier la réduction des inégalités, le développement des services publics et des secteurs sociaux. Ceci conduit inévitablement à poser la question de modèles de développement alternatifs au modèle dominant et à contre-courant de celui qui a été largement imposé par les institutions de *Bretton Woods*.

Il est légitime de chercher, comme le propose le document, à « préciser quels sont les principaux leviers de croissance et de réduction de la pauvreté que la Banque mondiale entend actionner en Afrique sub-saharienne » (page 31). On notera à ce sujet, malgré des références éparées aux Objectifs du millénaire pour le développement et l'encadré sur l'initiative « *Fast Track – Education for all* » la disparition des secteurs sociaux, en particulier de la santé dans les préoccupations de la France en Afrique sub-saharienne, à rapprocher de la diminution considérable des budgets de subventions consacrés par l'AFD aux secteurs sociaux en Afrique.

La mention de la promotion de **l'intégration régionale** au titre des leviers de croissance et de réduction de la pauvreté (pages 16 et 32) est légitime, s'il s'agit de mettre en œuvre des mécanismes de développement d'un marché intérieur élargi, pouvant permettre un développement plus autocentré, et pas uniquement de favoriser nos clients traditionnels des deux communautés CEAO et CEMAC de la « zone franc ».

Cette approche régionale serait déjà présente dans **l'Initiative pour le monde arabe** de la Banque mondiale (page 50) -dont on peut s'interroger sur les motifs profonds, car bien d'autres zones méritent cette préoccupation. Face à la constatation de « la faiblesse de l'intégration économique régionale », l'objectif de la banque, consistant à « promouvoir l'intégration des pays arabes dans l'économie mondiale », n'est probablement pas la réponse la plus adaptée. Elle serait au contraire de nature à perpétuer et renforcer un système de relations individuelles et parallèles de pays arabes avec divers pays du nord, sans développement des relations économiques internes au monde arabe. On peut aussi se demander si cette initiative, au contenu mal défini, ne serait pas un nouvel alibi pour l'immobilisme sur la question palestinienne et pour l'impunité accordée à l'Etat d'Israël, principaux obstacles à la « stabilisation du monde arabe ».

On ne peut que soutenir les démarches (mais regretter en même temps le peu de vigueur apporté) visant **l'exemplarité dans les relations avec « les juridictions non coopératives »** (il s'agit probablement d'un euphémisme pour « paradis juridiques et fiscaux ») et **la lutte contre la fraude et la corruption** (page 10, 23, 65 et 66), y compris la récupération des avoirs provenant d'activités criminelles, même si « la Françafrique » a apporté et continue d'apporter maints exemples négatifs à cet égard.

On ne peut de même évidemment que soutenir la diffusion (ou, de préférence, la prise en compte) des normes de **responsabilité sociale et environnementale** (pages 9 et 65), dans le contenu des projets et dans les procédures de passation des marchés, notamment en vue de respect intégral des normes internationales du travail.

La banque mondiale s'est dotée de standards se référant à quelques normes internationales, ce qui est un progrès, mais ces standards posent plusieurs problèmes :

- Ils sont faibles. Le "document de travail" signale qu'en matière de droit du travail, ils ne visent que deux conventions de l'OIT, souhaite qu'il en reconnaisse 4... quand la Déclaration des droits fondamentaux de 1998 en prescrit 8. La référence aux droits de l'Homme et à l'environnement est trop faible aussi. On en voit les conséquences lorsque l'EITI décerne des certificats de bonne conduite aux gouvernements d'Azerbaïdjan et du Kazakstan, pays où les ONG des droits de l'Homme sont pourchassées ;
- La Banque a élaboré ces standards en solo, ignorant son rôle potentiel d'animateur d'une harmonisation des standards de tous les organismes d'aide : ainsi ces standards sont-ils différents de ceux des banques régionales de développement, telle la BEI, et des agences régionales et bilatérales d'aide, justifiant la réponse de gouvernements qui excusent leur non respect de principes fondamentaux en soulignant la cacophonie des exigences des bailleurs. Et laisser ce rôle au CAD de l'OCDE est malsain ;
- Leur mise en œuvre, les accords avec les emprunteurs, publics et privés, n'est pas transparente car ils ne sont pas publiés, ce qui ne permet pas à des tiers de vérifier la réelle mise en œuvre des engagements, ou la qualité des études d'impact ;
- les personnes ou populations victimes des activités d'un emprunteur de la banque mondiale ne disposent pas d'une procédure de recours fiable et compréhensible dans ses mécanismes.

Sur tous ces sujets, un bilan critique est également souhaitable d'où devraient résulter des réformes de gouvernance interne et la définition d'une stratégie visant à faire de la Banque un acteur central de la mise en œuvre des normes internationales du droit du travail, de l'environnement et de l'Homme.

L'esprit du « Consensus de Washington » et la perpétuation du dogme de l'infaillibilité de la Banque mondiale

Malgré certaines inflexions, le document reste profondément marqué par l'esprit du Consensus de Washington, plus discret que par le passé mais toujours implicite. L'écriture de ce rapport tente d'accréditer l'idée, déjà abondamment utilisée dans les discours à propos de la crise financière, d'une résistance aux logiques néolibérales (après un quart de siècle de bons et loyaux services) au nom d'un capitalisme politiquement contrôlé. Comme la Banque et le FMI, le rapport proposé continue de véhiculer la doctrine en œuvre depuis les années 1980, en dépit de la convergence des crises financière, économique et écologique et alors même que cette doctrine nie que l'origine de la polarisation et de l'appauvrissement des économies non avancées se situe dans l'application du modèle lui-même.

Les bienfaits du libéralisme économique ne sont pas discutés. La « promotion des échanges internationaux » (page 15) est présentée comme un élément déterminant de la lutte contre la pauvreté.

Le « renforcement du système commercial international » est même considéré comme un bien public mondial et la Banque mondiale se voit assigner pour rôle d'« accompagner les pays dans leurs politiques de libéralisation des échanges » (page 48), malgré la notion de « traitement spécial et différencié pour les pays les plus pauvres » (page 49).

L'esprit du « consensus de Washington » survit aussi dans la perpétuation du dogme de l'infaillibilité des institutions de *Bretton Woods*, FMI et Banque mondiale, détenteurs d'une orthodoxie économique universelle.

La position française est totalement alignée sur celle de la Banque (et les positions prétendument critiques sont déjà largement à l'ordre du jour de la Banque et du Fonds, avec des propositions concrètes allant au-delà de ces discours). La lourde insistance sur l'appropriation des analyses de la Banque mondiale est inquiétante dans un document qui prétend contribuer à l'influence de la France sur l'institution.

Le rôle de la Banque mondiale comme référent n'est jamais contesté : « la Banque mondiale est la mieux placée pour une approche globale de la croissance potentielle des pays en développement (...). Elle peut conforter son rôle de référent dans la communauté des bailleurs » (page 9). « La Banque mondiale peut en elle-même faire figure de « bien public » pour l'ensemble de la communauté des bailleurs » (page 22).

Où sont les analyses sur le changement du contexte mondial ? Les propositions sur un multilatéralisme neuf pouvant étayer une refondation des missions de la Banque et de son groupe ? Où est la réflexion sur l'articulation avec les autres institutions (ONU, OMC, G8/20...)?

L'axe 1 au titre de la vision du rôle de la Banque mondiale par la France est de « refonder la légitimité de la Banque mondiale dans une communauté internationale en évolution » (page 14). Il est indiqué (page 58) que « l'image de la Banque mondiale souffre d'un déficit certain et de préjugés parfois négatifs, entretenus par un manque de connaissance de l'institution », sans évoquer l'hypothèse de causes objectives à ce déficit d'image, résultat d'expériences malheureuses d'imposition d'un ultralibéralisme dogmatique, de programmes d'ajustement structurel ayant conduit à l'affaiblissement des Etats et à l'effondrement de certains services publics. Il s'agit de trouver de nouvelles justifications sans s'interroger sur les origines de la perte de légitimité, sans tenir compte des critiques légitimes des échecs de la banque et sans mener de véritable évaluation des politiques proposées par la banque.

Le document est traversé par l'idée que la Banque mondiale a toujours raison et que ses analyses, quelles qu'en soient les fluctuations, sont justes et doivent être « appropriées » par les pays partenaires. Le renforcement de la participation des pays en développement à la gouvernance de la Banque mondiale est même vu comme un moyen « d'améliorer l'appropriation des stratégies et politiques de la Banque mondiale par tous les actionnaires » (page 17) et non comme un moyen de permettre une définition de stratégies et de politiques conformes aux besoins.

La demande discutable de prééminence sectorielle sur l'ancrage géographique (page 19) encourage encore la tendance naturelle de la banque à la préconisation de solutions universelles indépendantes des réalités et des volontés locales.

Le « débat sur les modèles de développement », recommandé en page 53, est souhaitable, à condition qu'il ne s'agisse pas, comme il est écrit deux lignes plus loin, de soutenir « l'appropriation des analyses de la Banque mondiale par les pays clients », mais de procéder à des analyses critiques et à des évaluations indépendantes, en reconnaissant l'autonomie des Etats dans la définition de leurs modèles de développement.

Il est indiqué à ce sujet en page 60 que « la Banque mondiale est déjà en pointe en matière d'évaluation ». Une évaluation rétrospective indépendante des projets et des politiques de la Banque mondiale est fondamentale pour les organisations de solidarité internationale. Les éléments décrits semblent cependant se rapporter à des batteries d'indicateurs plutôt qu'à une réflexion sur les causalités et sur l'adéquation des politiques préconisées.

Pour réduire la pauvreté, il faut produire des richesses au niveau local. Ces richesses doivent viser en priorité la demande de masse (alimentation, santé, logement...) et favoriser l'accès aux droits économiques et sociaux et aux services de base. Cette diversification est contrariée par la centralité économique et politique orientée sur l'ouverture forcée des marchés, ce qui accélère l'appauvrissement. Notre position, ignorée dans le rapport, est que la lutte contre la pauvreté, pour être durable, doit intégrer l'action résolue contre les inégalités et les discriminations de toute sorte. La pauvreté n'est pas un phénomène dont la responsabilité incombe aux pauvres que nous venons secourir. Le modèle dominant auquel nous participons est le producteur de pauvreté. Le rapport va plus loin en refusant d'envisager, en situation d'urgence caractérisée, les accroissements de transferts qui tiennent compte des dérives du système pour les plus pauvres (ce que portent aujourd'hui la Banque et le FMI).

Quand Bercy donne des leçons d'orthodoxie financière à la Banque mondiale

L'axe 2 au titre de la vision du rôle de la Banque mondiale par la France est d' « assurer la soutenabilité du modèle de financement de la Banque mondiale pour garantir son action à long terme en faveur des plus pauvres ».

Il donne des leçons d'orthodoxie financière dont l'essentiel, après quelques conseils généraux de bonne gestion financière, consiste en l'affirmation d'un « principe de couverture des dépenses administratives par la marge brute sur prêts » (page 27) donc, en l'absence de perspectives de réductions majeures des frais généraux, en une augmentation des taux d'intérêt pratiqués par la banque dans les pays à revenus intermédiaires : « les emprunteurs (...) doivent accepter une réévaluation des marges sur prêts » (page 8) ; « augmenter les taux d'intérêt sur les prêts pour rendre soutenable les opérations de la Banque tout en veillant à ce que les conditions de l'offre de prêts demeure compatible avec les besoins des emprunteurs » et « augmentation des marges sur prêts dans le cadre d'une tarification raisonnable » (page 26).

Il s'agirait de dégager une marge sur les prêts aux pays à revenus intermédiaire pour contribuer à alimenter l'AID qui bénéficie aux pays les plus pauvres. Il s'agit en fait de limiter les contributions des actionnaires.

Cette logique est à apprécier avec prudence : elle peut être dangereuse, car elle conduira inévitablement à rechercher des emprunteurs pouvant supporter des coûts de financement plus élevés ou des projets plus rentables, alors même que l'on préconise « un plus grand ciblage des opérations dans les pays à revenus intermédiaires vers les populations les plus fragiles autour de priorités sectorielles identifiées comme essentielles pour la France : sécurité alimentaire, santé, éducation, secteur privé, aide au commerce, développement durable », alors que l'on observe déjà dans certains de ces secteurs une réticence à l'emprunt (page 27).

Une telle dérive, éloignant des pays les plus pauvres et des secteurs les moins directement rentables, a déjà été observée dans la pratique de l'aide française et en particulier de l'Agence française de développement.

Un contrôle de la Banque mondiale par la France, à compléter par une surveillance des organisations de solidarité internationale sur l'élaboration des positions françaises

L'axe 1 au titre de « l'agenda de la France à la Banque mondiale : construire un partenariat efficace » consiste à « renforcer notre rôle d'actionnaire engagé » (page 57).

On ne peut que soutenir la participation active de la France aux travaux du Conseil d'administration de la banque et du Comité de développement et le dialogue continu avec la banque, notamment lors des négociations sur la reconstitution périodique de l'AID, qui permettent aux actionnaires de poser les conditions de leur participation (page 59).

La France n'est cependant pas la DGTPE et les consultations ne peuvent se borner aux Missions économiques, ce qui est souvent le cas en dehors de l'Afrique sub-saharienne.

Il convient donc de « favoriser l'implication du Parlement et de la société civile », au-delà des mesures préconisées en page 10.

Il ne s'agit pas seulement de « donner une image plus fidèle de la Banque mondiale et de ses actions, en assurant une information et des consultations auprès de la représentation nationale et de la société civile » (page 58) mais aussi de faire en sorte que la position de la France soit elle-même élaborée dans un cadre de contrôle démocratique. Il s'agit d'une revendication constante des organisations de solidarité internationale.

De ce point de vue, la transparence a souvent été particulièrement limitée en matière d'aide publique au développement : on ne citera pour exemple que les suppressions massives de subventions et l'arrêt de l'instruction de nombreux projets sociaux en Afrique sub-saharienne et dans d'autres pays pauvres et la reprise de l'endettement dans les PMA et PPTE.

Reconnaissance du rôle des sociétés civiles dans la gouvernance du développement

La Banque a été à l'origine d'une petite révolution dans la gouvernance du développement en imposant l'association des organisations de la société civile aux plans stratégiques de lutte contre la pauvreté, aux plans d'annulation des dettes et aux politiques de lutte contre la corruption. Le document de travail, qui parle gentiment d'« améliorer la communication de la banque mondiale avec la société civile », ne dit rien sur l'essoufflement global de cette révolution alors qu'elle connaît une forme de prolongement partiel et qui se heurte à de gros obstacles, avec la cogestion tripartite de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives : la Banque devrait organiser un bilan public de cette participation des OSC d'où devraient résulter une systématisation dans un plus grand nombre de programmes et, surtout, l'élaboration avec le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU, d'un mécanisme de protection des responsables d'OSC victimes à cause de leur engagement de mesures de rétorsion ou de poursuites de la part des gouvernements locaux : arrestations, confiscations de passeport, menaces sur les familles, etc.

La réforme de la gouvernance : appel aux « nouveaux riches » ou représentation des pays pauvres ?

La réforme de la gouvernance de la Banque mondiale semble concerner exclusivement certains pays émergents, considérés comme des contributeurs potentiels. Il s'agit donc d'une intégration de ces pays dans le club des riches, mais aucunement d'une représentation accrue des pays les plus pauvres.

Il s'agit surtout de trouver un relais à la réduction des apports des pays du nord, en intégrant quelques nouveaux partenaires dans les pratiques et discours dominants et non d'assurer une véritable représentation des pays en développement.

Ceci pose la question des principes de représentation : celle-ci doit-elle nécessairement être censitaire, proportionnelle aux poids économiques et aux contributions ? Des solutions intermédiaires avec la représentation à l'Assemblée générale des Nations Unies (un pays = une voix, mais malheureusement sans portée pratique, les résolutions n'étant pas contraignantes) ne sont-elles pas progressivement envisageables, et donc plaidables toujours plus fortement ?

Le droit de veto de fait des Etats-Unis sur tout changement significatif de la gouvernance de la banque est cependant à souligner : des changements ne peuvent être apportés aux statuts de la Banque mondiale qu'avec une majorité de 85 % des voix : or les Etats-Unis disposent de 16,39 % des voix.

On rappellera aussi la remarque caricaturale selon laquelle le renforcement de la participation des pays en développement à la gouvernance de la Banque mondiale est vue comme un moyen « d'améliorer l'appropriation des stratégies et politiques de la Banque mondiale par tous les actionnaires » (page 17) et non comme un moyen de permettre une définition de stratégies et de politiques conformes aux besoins.

Les financements innovants

L'appel à un investissement intellectuel de la banque mondiale dans les mécanismes de financements innovants (page 54) relève, avec les références aux transferts de migrants et aux contributions volontaires d'une même logique, d'une stratégie visant à réduire les apports des pays du nord.

Ils sont vus comme une réponse aux contraintes budgétaires : « dans un contexte de contrainte budgétaire dans les pays bailleurs, les financements innovants peuvent créer de nouvelles marges de manœuvre financière ».

Pour les organisations de solidarité internationale, les financements innovants, en particulier la taxe sur les transactions financières, méritent d'être défendus pour des raisons plus fondamentales de construction d'une nouvelle gouvernance mondiale, régulatrice et redistributive.

Il est malheureusement certain que des analyses de la Banque mondiale sur cette question n'iront pas dans ce sens.

Dette

Le document accorde peu de place à la question de la dette des pays en développement. Il est question en page 7 d'« assouplir et simplifier le processus d'apurement d'arriérés » afin de permettre la reprise des opérations dans les pays en sortie de crise, de « conforter son rôle de garant du ré-endettement responsable, tout en permettant l'exploitation des flexibilités du cadre de soutenabilité de la dette ».

Le temps de la réduction de la dette semble maintenant terminé, voici celui de « l'endettement responsable » ou prétendu tel.

Les initiatives d'annulation de dette (Initiative en faveur des pays pauvres et très endettés PPTE et Initiative d'annulation de la dette multilatérale IADM) ne sont présentées en pages 35 que comme une contrainte pour l'apport de ressources à l'AID.

Le montant total cité, de 100 milliards de dollars, est cependant très modeste en comparaison du montant de la dette des pays en développement, de l'ordre de 3.000 milliards de dollars.

La France avait été pionnière en annulant en mai 1989 les prêts d'aide publique au développement de 35 pays d'Afrique et en refusant tout nouvel endettement des PMA (transformé par Bercy en endettement de l'Etat dans les PMA, nettement moins contraignant), à l'occasion du discours de François Mitterrand à La Baule, le 20 juin 1990.

L'imprévisibilité puis la réduction drastique du budget de subventions, considéré comme une variable d'ajustement, s'est traduite par l'abandon de nombreux projets sociaux de l'AFD dans des PMA et en particulier en Afrique subsaharienne.

La reprise discrète par la France de l'endettement des PMA ou des PPTE, qui n'étaient auparavant éligibles qu'à des subventions, date de fin 2007, avec un prêt de 15 millions d'euros au Burkina Faso pour le soutien à la filière cotonnière. Un élément marquant a été un prêt non concessionnel de 125 millions d'euros accordé en décembre 2008 à l'Etat sénégalais pour l'apurement d'une partie de sa dette intérieure.

Des références abusives et sans portée concrète aux Objectifs du millénaire pour le développement

La référence aux Objectifs du millénaire pour le développement dans le document est assez formelle.

Il est fait état en page 12 de « nos attentes, en particulier pour l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement ». Il est indiqué en page 14 : « avec la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale s'est fixé une feuille de route très claire jusqu'en 2015 ». Le document souligne le rôle de la Banque mondiale dans le suivi des objectifs, au titre du « *Global Monitoring Report* ». Aucun bilan des OMD n'est cependant présenté, alors que la date de 2015 est maintenant très proche.

Le paragraphe sur « la coopération de la Banque mondiale avec les Nations unies » (page 20) ne les mentionne pas.

Les OMD avaient le mérite de fixer des objectifs concrets et mesurables, à un horizon déterminé, mettant l'accent sur la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, l'éducation et la santé, la protection de l'environnement, ce qui justifiait le soutien apporté aux OMD par certaines organisations de solidarité internationales.

La Banque mondiale a en fait toujours manifesté une grande réticence à l'égard des OMD, adoptés par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 8 septembre 2000. Les références à ces objectifs dans l'aide française ont été très inégales au Ministère des affaires étrangères et pratiquement inexistantes à l'AFD.

On note un net recul de leur prise en compte dans l'aide française, où le budget de subventions, dont l'utilisation est particulièrement recommandée pour les projets sociaux et environnementaux dans les pays les plus pauvres, a été la première victime des restrictions budgétaires.

Aide publique au développement et biens publics mondiaux

Le « retour des enjeux du développement au cœur de l'agenda international » entre 2002 et 2005 (page 13) n'est pas le retour du financement du développement, en particulier en France : le tableau présenté en page 14 met en évidence le recul massif de l'aide française entre 2005-2006 et 2007-2008, ayant particulièrement frappé l'aide bilatérale.

Au titre des attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale, l'axe 4 consiste à « renforcer l'engagement de la Banque mondiale dans les biens publics mondiaux » (page 43) –les biens publics mondiaux étant par ailleurs abordés dans le document dans un sens très restrictif-. Il est rappelé que les pays du sud sont souvent les premières victimes des dérèglements mondiaux, climatiques, sanitaires ou économiques (page 44) mais ne portent qu'une faible part de responsabilité dans l'origine de ces dérèglements.

La prise en compte des biens publics mondiaux dans les politiques et dans les projets est indispensable et urgente, en particulier en matière de lutte contre le changement climatique. Des financements importants sont nécessaires, notamment en termes d'adaptation.

Le document indique en page 41 que « la question des conditions de financement offertes aux PRI se pose en d'autres termes s'agissant des biens publics mondiaux » et que « les externalités recherchées dans ce cadre peuvent justifier une tarification spécifique et donc un recours à des mécanismes de bonification des prêts de la BIRD ».

Au-delà de cette recommandation de bonification, qui pourrait prendre en particulier la forme d'une extension du champ ou des moyens d'action d'institutions telles que le Fonds pour l'environnement mondial, on peut légitimement remettre en cause l'inclusion du financement des biens publics mondiaux, bénéficiant par définition à l'ensemble des pays, dans le montant de l'aide publique au développement et recommander une comptabilisation séparée et l'apport de fonds additionnels à ceux de l'aide publique au développement, dont l'objet doit rester de réduire les inégalités à l'échelle mondiale.

Conditionnalités

Le document indique en page 24 que « la banque mondiale doit veiller attentivement à la pertinence et au calibrage de ses conditionnalités en fonction des contextes locaux ».

La question des conditionnalités a toujours été fondamentale pour les organisations de solidarité internationale car celles-ci sont le moyen par lequel la Banque mondiale a imposé les mesures aux conséquences souvent dévastatrices, prises au titre des programmes d'ajustement structurel.

Le discours officiel de la banque insiste sur la réforme réalisée en 2004-2005 et sur la réduction du nombre des conditionnalités.

La réalité est que l'on est passé à un système de conditionnalités *a priori*, par l'intermédiaire du contenu des « documents stratégiques de réduction de la pauvreté » et de l'allocation des ressources de l'AID basée sur les performances, décrite en pages 29 et 30 dans le chapitre sur « les attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale » au titre de l'axe 1 : « promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres »

Le système d'allocation de l'AID prend en compte le PIB par habitant comme indicateur de pauvreté mais l'élément déterminant de l'allocation est la note de performance, basée principalement la qualité de gestion du pays (qualité de des politiques économiques et qualité de la gouvernance) appréciée selon les critères internes de la Banque mondiale dans le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) et les besoins des pays jouent en définitive un rôle secondaire.

Le document relève à juste titre « le manque de lisibilité et de transparence du système » et les « incertitudes sur sa fiabilité méthodologique ». Une critique plus approfondie de la part des organisations de solidarité internationale pourrait consister en une analyse détaillée des critères retenus et de leur application concrète dans quelques pays.

Le système d'allocation de l'AID est par ailleurs en contradiction avec l'objectif énoncé dans l'axe 2 du même chapitre (page 37) d'engagement dans les Etats fragiles, qui sont précisément définis par la banque comme ayant une notation CPIA inférieure à 3,2 (le maximum étant de 6) et où la banque ne pourra donc intervenir que de manière dérogatoire, donc arbitraire.

L'ajustement des instruments et des modalités d'intervention de la Banque mondiale dans les Etats fragiles (pages 39 et 40) est d'autant plus recommandable que la banque a souvent eu une responsabilité dans l'affaiblissement de certains Etats par les programmes d'ajustement structurel.
