

BANQUE MONDIALE

-

STRATÉGIE DE LA FRANCE

Document de travail
soumis à consultation

SEPTEMBRE 2009

Banque mondiale – Stratégie de la France

Sommaire

Synthèse

Introduction

Quel rôle pour la Banque mondiale : la vision de la France

Axe 1 : Refonder la légitimité de la Banque mondiale dans une communauté internationale du développement en évolution

Axe 2 : Assurer la soutenabilité du modèle de financement de la Banque mondiale pour garantir son action à long terme en faveur des plus pauvres

Les attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale

Axe 1 : « Promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres »

Axe 2 : « Accroître l'engagement de la Banque mondiale dans les Etats fragiles »

Axe 3 : « Améliorer l'offre de la Banque mondiale à destination des pays à revenu intermédiaire »

Axe 4 : « Renforcer l'engagement de la Banque mondiale sur les biens publics mondiaux »

Axe 5 : « Répondre aux enjeux de développement et de stabilisation du monde arabe »

Axe 6 : « Développer une « Banque du savoir et de la connaissance » sur l'économie du développement »

L'agenda de la France à la Banque mondiale : construire un partenariat efficace

Axe 1 : Renforcer notre rôle d'actionnaire engagé

Axe 2 : Soutenir la Banque mondiale en tant que bailleur

Axe 3 : Renforcer le partenariat opérationnel entre la France et la Banque mondiale

LISTE DES ABREVIATIONS

AFD : Agence française de développement
AID : Association internationale de développement
AMC (*Advance market commitment*) : Mécanisme de garantie des marchés
AMGI : Agence multilatérale de garantie des investissements
APD : Aide publique au développement
BAfD : Banque africaine de développement
BEI : Banque européenne d'investissement
BERD : Banque européenne de reconstruction et de développement
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BPM : Bien public mondial
BTP : Bâtiment et travaux publics
CAD : Comité d'aide au développement
CAS (*Country assistance strategy*) : Stratégie d'assistance-pays
CCNUCC : Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER : Communauté économique régionale
CICA (*Confederation of international contractors' association*) : Fédération internationale des industries du bâtiment et des travaux publics
CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRDI : Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPIA (*Country policy and institutional assessment*) : Evaluation de la gouvernance et des politiques-pays
CSF : Conseil de stabilité financière
CTF (*Clean technology fund*) : Fonds pour les technologies propres
DGTPE : Direction générale du Trésor et de la politique économique
DSRP : Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTS : Droits de tirage spéciaux
ECOSOC : Conseil économique et social des Nations Unies
EFA-FTI (*Education for all - Fast-track initiative*) : Initiative accélérée - Education pour tous
FAD : Fonds africain de développement
FAO (*Food and agriculture organization*) : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED : Fonds européen de développement
FEM : Fonds pour l'environnement mondial
FIDA : Fonds international pour le développement et l'agriculture
FIDIC : Fédération internationale des ingénieurs-conseils
FIRST (*Financial sector reform and strengthening initiative*) : Initiative pour la réforme et le renforcement du secteur financier
FMI : Fonds monétaire international
FSAP (*Financial sector assesment program*) : Programme d'évaluation du secteur financier
GAVI (*Global alliance for vaccines and immunisation*) : Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
IADM : Initiative d'annulation de la dette multilatérale

IDE : Investissements directs de l'étranger
IEG (*Independent evaluation group*) : Groupe indépendant d'évaluation
IFFIm (*International finance facility for immunisation*) : Facilité de financement internationale pour la vaccination
INT : Département de l'intégrité institutionnelle de la Banque mondiale
IPBES (*Intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services*) : Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité
ITIE : Initiative sur la transparence des comptes des industries extractives
KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) : Banque d'Etat allemande
NEPAD (*New partnership for African's development*) : Nouveau partenariat pour le développement en Afrique
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OIT : Organisation internationale du travail
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PAM : Programme alimentaire mondial
PBA (*Performance based allocation system*) : Système d'allocation de l'aide fondé sur la performance
PIB : Produit intérieur brut
PMA : Pays les moins avancés
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP : Partenariat public-privé
PPTE : Pays pauvres très endettés
PRI : Pays à revenu intermédiaire
PSIA (*Poverty and social impact analysis*) : Analyse d'impact social et sur la pauvreté
PTCC : Prêt très concessionnel contra-cyclique
RBCAS (*Result based country assistance strategy*) : Stratégie d'assistance-pays axée sur les résultats
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RSE : Responsabilité sociale et environnementale
SFI : Société financière internationale
SNP (*Sub national development program*) : Programme pour le développement sous-souverain
StAR (*Stolen asset recovery*) : Initiative de recouvrement des avoirs provenant d'actifs criminels
UE : Union européenne
UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO (*United Nations educational, scientific and cultural organization*) : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UpM : Union pour la Méditerranée
WDR (*World development report*) : Rapport sur le développement dans le monde

SYNTHESE

La Banque mondiale est la principale institution multilatérale au service de la lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance dans les pays en développement. Elle met en œuvre ce mandat en apportant des financements -prêts, dons, garanties, prises de participation-, mais aussi grâce à des activités d'assistance technique et de conseil en politiques publiques. Elle est aujourd'hui présente dans plus de 100 pays. La France est le 4^{ème} actionnaire du groupe Banque mondiale, avec une part de plus de 4% au capital. Elle en est aussi un des principaux bailleurs et met en œuvre environ 5% de son APD *via* le groupe de la Banque mondiale, la France étant le 5^{ème} contributeur à l'AID -principal fonds concessionnel du groupe- et un contributeur important aux divers fonds fiduciaires de la Banque mondiale. La France est enfin un partenaire opérationnel de la Banque mondiale, notamment *via* le financement et la conduite de projets sur le terrain avec l'Agence française de développement (AFD), acteur pivot de la politique française de développement.

En écho à ces trois dimensions, le premier objectif de la stratégie relative à la Banque mondiale consiste à identifier les principales attentes de la France vis-à-vis de l'institution et les priorités sur lesquelles la Banque doit mettre l'accent pour accomplir son mandat de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté. Le deuxième objectif consiste à identifier comment la France envisage la déclinaison de ses priorités autour des axes stratégiques de la Banque endossés par le Comité du développement, dans le contexte de la mise en œuvre des engagements du G20 et des orientations du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Enfin, le troisième objectif de la stratégie est de tracer une feuille de route pour sa mise en œuvre et le renforcement concret de notre partenariat avec la Banque mondiale.

Cette stratégie doit aussi prendre en compte les mutations du paysage de l'aide au développement dans l'évolution de la Banque mondiale, avec de nouveaux acteurs, des bailleurs émergents au secteur privé. De nouveaux enjeux, autour des biens publics mondiaux -au premier rang desquels les questions climatiques et environnementales-, sont apparus et les modalités de l'aide ont également évolué vers une recherche de complémentarité croissante, que ce soit entre institutions du développement ou par la promotion du secteur privé. Ce cadre profondément renouvelé nous invite, au-delà des choix opérationnels ou de la définition des priorités sectorielles, à réfléchir plus globalement au contenu du mandat de la Banque mondiale et au rôle que nous voulons lui voir jouer dans la gouvernance mondiale. Il s'agit de préciser sa place dans le cadre d'une architecture financière internationale rénovée sous l'impulsion et les recommandations du G20 en 2009.

1. L'aide en faveur des pays et des populations les plus pauvres doit rester au cœur du mandat de la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne devant demeurer au premier rang de ses préoccupations. La Banque mondiale doit également conforter sa capacité d'engagement dans les environnements difficiles.

La priorité en faveur des pays les plus pauvres implique que l'AID continue à accroître son engagement en Afrique subsaharienne, tout en poursuivant la réflexion sur l'assouplissement de son système d'allocation de l'aide. Il s'agit de faire évoluer les modalités d'intervention de l'AID afin qu'elle soit en mesure, de manière pérenne, d'assurer une action contra-cyclique face aux chocs exogènes. En outre, l'intervention de la Banque mondiale dans les Etats fragiles suppose d'assouplir le recours à l'aide budgétaire *via* des instruments adaptés comme au Fonds européen de développement, de mieux mobiliser les diasporas dans les pays en

situation d'après crise ou conflit, d'assouplir et simplifier les processus d'apurement d'arriérés et enfin de renforcer l'incitation de ses effectifs à y travailler.

2. La mise en œuvre du mandat de la Banque mondiale implique également de maintenir une action déterminée dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), où elle doit faire preuve d'une capacité d'intervention innovante et réactive.

Dans les PRI qui ont accès aux marchés financiers, il ne s'agit pas pour la Banque mondiale de se substituer aux financements privés, mais d'innover, par exemple en développant les financements en devises locales ou les financements sous-souverains. Son action doit cibler en particulier les populations les plus pauvres. Les prêts accordés aux PRI doivent continuer à bénéficier de tarifs avantageux, mais à un niveau suffisant pour générer le revenu nécessaire aux transferts à l'AID -qui bénéficient aux pays les plus pauvres- et pour éviter les effets d'éviction du secteur privé ainsi que le risque d'une concurrence sur les prix avec les autres institutions de développement.

3. Dans le respect de la priorité de son mandat d'assistance aux plus pauvres et de promotion de la croissance, la Banque mondiale doit intégrer les nouveaux enjeux globaux relatifs aux biens publics mondiaux.

La préservation des biens publics mondiaux doit être mieux prise en compte dans les politiques de développement, notamment grâce à son intégration dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Au-delà de sa pleine implication dans le cadre *post* 2012 de lutte contre le changement climatique, la Banque mondiale doit s'efforcer de minimiser son empreinte carbone, à l'instar d'autres bailleurs comme l'AFD qui calcule le bilan carbone de tous ses projets. La Banque mondiale doit œuvrer à une approche sélective des secteurs où elle intervient, en subordonnant cette intervention aux principes de subsidiarité et d'additionnalité, dans une analyse au cas par cas des biens publics mondiaux. Elle doit notamment trouver un rôle optimal dans le secteur de l'environnement et du développement durable.

Une mise en œuvre renouvelée de son mandat doit conduire la Banque mondiale à :

- **intégrer les nouveaux enjeux globaux relatifs aux biens publics mondiaux en maintenant la priorité à la lutte contre la pauvreté et à la promotion d'une croissance durable et équitable ;**
- **accorder une priorité renforcée à l'Afrique subsaharienne et à la capacité d'engagement dans les environnements difficiles ;**
- **préciser sa doctrine et poursuivre l'ajustement de ses instruments d'intervention dans les Etats fragiles, mieux mobiliser les diasporas au bénéfice des pays post-conflit et simplifier les procédures d'apurement d'arriérés ;**
- **engager une réflexion en profondeur sur le système d'allocation de l'AID, tant du point de vue de la qualité méthodologique que de l'équilibre entre rémunération de la performance et prise en compte des besoins objectifs sur le terrain ;**
- **assouplir les modalités d'intervention de l'AID en vue d'un impact contra-cyclique plus fort face aux chocs exogènes dans les pays les plus pauvres ;**
- **conforter son rôle de garant du ré-endettement responsable tout en permettant l'exploitation des flexibilités du cadre de soutenabilité de la dette ;**
- **développer une action réactive et innovante, complémentaire de celle du secteur privé, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.**

4. Le mandat de la Banque mondiale sera d'autant mieux mis en œuvre qu'il pourra être engagé à partir d'une gouvernance réformée. La montée en puissance des pays émergents doit être pleinement prise en compte, dans le respect d'un mandat tourné en particulier vers les pays à bas revenu.

Dans le prolongement des mesures adoptées depuis le Comité du développement d'octobre 2008, avec l'augmentation du poids de l'Afrique comme la France l'avait souhaité, et conformément aux recommandations du G20, la réforme de la gouvernance consiste désormais, essentiellement, à renforcer la voix des pays en développement par une redistribution du capital de la BIRD. Cette réforme doit notamment s'appuyer sur l'évaluation du poids économique des pays et la prise en compte des contributions financières à l'AID, en cohérence avec les spécificités du mandat de la Banque mondiale en matière de développement. Elle doit aussi avoir comme objectif prioritaire de corriger les situations de sous-représentation, et aboutir à un processus ouvert de sélection du président. La Banque mondiale peut également améliorer son engagement en exploitant davantage le potentiel de synergies entre les entités du groupe, tant au niveau des coûts de fonctionnement que de l'offre de services.

La Banque mondiale doit poursuivre la réforme de sa gouvernance pour :

- **renforcer la voix des pays en développement par une redistribution du capital de la BIRD, fondée sur l'évaluation du poids économique des pays et le mandat de la Banque perçu à travers les contributions financières au développement ;**
- **entériner l'ouverture du processus de sélection du président du groupe ;**
- **améliorer l'efficacité de son fonctionnement interne en exploitant les synergies au sein du groupe et en posant les nouvelles bases d'un modèle de décentralisation soutenable.**

5. Un nouvel équilibre du modèle économique et financier permettra d'asseoir à long terme l'efficacité de la Banque mondiale. La BIRD, en particulier, doit développer un modèle économique et financier pris en charge de manière équilibrée entre les actionnaires bailleurs, qui supportent l'érosion du capital, les emprunteurs, qui doivent accepter une réévaluation des marges sur prêt, et les services de la Banque, *via* une discipline rigoureuse en matière de dépenses administratives. De plus, pour mieux remplir encore son mandat dans les pays les plus pauvres, la Banque mondiale doit consolider le modèle de financement de l'AID en préservant les capacités de transfert de revenu de la BIRD et de la SFI, et en élargissant le cercle de ses contributeurs à l'ensemble des pays développés et aux principaux pays émergents.

La Banque mondiale doit développer un modèle économique et financier axé sur :

- **l'approfondissement d'une logique de groupe qui implique de renforcer la solidarité de la BIRD et de la SFI avec l'AID et de sécuriser les transferts à l'AID ;**
- **l'élargissement du cercle des contributions à l'AID à l'ensemble des pays développés et l'incitation des pays émergents à contribuer davantage ;**
- **la baisse des coûts de transaction non financiers et l'innovation financière ;**
- **la restauration de sa maîtrise budgétaire et de sa capacité à générer du revenu, par un retour de l'activité bancaire proprement dite au cœur du modèle de la BIRD, appuyé sur un principe de couverture des dépenses administratives par la marge brute sur prêts.**

6. La nouvelle architecture internationale de l'aide implique une meilleure prise en compte des impératifs de division du travail, dans l'esprit de la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. La Banque mondiale doit, plus que jamais, respecter la logique des avantages comparatifs et accorder sa priorité d'action dans les domaines où elle fait preuve de valeur ajoutée, en bonne coordination avec les autres bailleurs. Par sa couverture géographique et sectorielle, la Banque mondiale est la mieux placée pour une approche globale de la croissance potentielle dans les pays en développement. Elle doit concentrer son travail de recherche sur l'économie du développement dans le domaine des financements innovants -comme en matière de santé-, des transferts d'épargne des migrants et de raréfaction des ressources naturelles dans les pays en développement. Elle peut conforter son rôle de référent de la communauté des bailleurs en maintenant son ancrage pays -dans le respect des logiques de division du travail sur le terrain-, en accordant la priorité aux enjeux de systèmes et en diffusant plus largement ses études et analyses. Elle doit s'engager à une meilleure coopération avec les autres institutions financières internationales, en particulier avec le FMI s'agissant de la couverture des besoins budgétaires des pays et des interventions conjointes en situation de crise.

Un état d'esprit collectif doit conduire la Banque mondiale à :

- conforter son rôle de référent de la communauté des bailleurs en maintenant son ancrage pays et en accordant la priorité aux enjeux de systèmes ;
- placer la recherche au cœur de ses avantages comparatifs, en diversifiant ses sources académiques et ses partenariats -notamment vers les pays en développement et dans la gestion de la connaissance en réseau-, et en diffusant plus largement ses études ;
- accroître son engagement dans trois champs de recherche prioritaires : les mécanismes innovants de financement du développement, les transferts d'épargne des migrants et l'exposition des pays en développement à la raréfaction des ressources naturelles ;
- s'inscrire davantage dans l'esprit de la déclaration de Paris et mieux accepter la logique de division du travail, notamment sur le terrain ;
- veiller à une harmonisation des conditionnalités partagées avec les autres partenaires techniques et financiers.

7. La France et la Banque mondiale doivent partager des priorités d'action en faveur du développement et un souci d'exemplarité dans le respect des normes internationales.

En tant qu'institution publique internationale, la Banque mondiale doit être exemplaire dans ses relations avec les juridictions non coopératives et contribuer à la diffusion des normes sociales et environnementales des organisations internationales, y compris en intégrant une forme de conditionnalité pour ses propres interventions. Ses appels d'offre doivent notamment garantir le respect des normes de responsabilité sociale et environnementale.

La France souhaite également une prise en compte de ses priorités, dans le souci d'une bonne articulation avec l'aide bilatérale française. Pour remplir son mandat, autour de la lutte contre la pauvreté, la Banque mondiale doit en particulier promouvoir :

- la priorité à l'Afrique et aux Etats fragiles ;
- le soutien à la croissance *via* la consolidation du secteur privé, la poursuite de l'effort en matière d'infrastructures et l'éducation ;
- le soutien au secteur agricole et au domaine de la sécurité alimentaire ;
- l'aide en matière de santé, notamment au titre des biens publics mondiaux ;

- les dynamiques d'intégration régionale, comme par exemple en matière de développement durable en Méditerranée ;
- la gouvernance démocratique et le respect des droits de l'homme.

La France souhaite voir se développer encore les synergies entre la Banque mondiale et l'AFD, dans un intérêt mutuel grâce à l'exercice d'un effet de levier sur les priorités partagées.

Pour assurer une meilleure restitution de son action, et donner davantage d'écho à ses consultations, la Banque mondiale devra certainement mieux communiquer vis-à-vis de la société civile. Elle devra également renforcer les mécanismes de redevabilité par un investissement accru sur les systèmes de mesure de ses résultats.

La Banque mondiale doit promouvoir les leviers de croissance prioritaires dans un cadre d'action exemplaire, soit :

- la dynamisation des agricultures africaines et le soutien au développement rural ;
- la promotion de l'intégration régionale ;
- le financement des infrastructures essentielles et le développement d'un secteur privé viable et générateur d'emploi, grâce notamment à un accent particulier sur l'insertion professionnelle ;
- l'exemplarité dans ses relations avec les juridictions non coopératives et la contribution à la diffusion des normes sociales et environnementales des organisations internationales.

8. Il appartient à la France, par son action auprès de la Banque mondiale, de veiller à ce que ses priorités soient prises en compte.

La France doit :

- continuer de participer activement aux travaux du conseil d'administration -en privilégiant autant que possible la coordination européenne ;
- saisir l'occasion des périodes de reconstitution de l'AID pour faire avancer l'agenda des priorités sectorielles et géographiques ainsi que des modalités d'intervention en faveur des pays les plus pauvres, dans un cadre de coordination des bailleurs ;
- contribuer au renforcement des mécanismes de redevabilité par un investissement accru sur les systèmes de mesure de résultats, à l'AID en particulier ;
- mieux utiliser le levier des fonds fiduciaires, en ligne avec nos priorités ;
- promouvoir les échanges de personnel dans les filières d'intérêt prioritaire ;
- encourager les synergies entre l'AFD et l'AID sur les terrains d'opération et dans les secteurs prioritaires ;
- favoriser l'implication du Parlement et de la société civile : en promouvant la participation de la représentation nationale au réseau des parlementaires sur la Banque mondiale ; en encourageant, d'une part, la présentation des stratégies sectorielles de la Banque mondiale par le bureau parisien de la Banque mondiale à la société civile et, d'autre part, une plus grande participation des ONG aux consultations de la Banque mondiale.

INTRODUCTION

Principale institution multilatérale au service de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de la croissance dans les pays en développement, la Banque mondiale met en œuvre ce mandat en apportant des financements -prêts, dons, garanties, prises de participation-, mais aussi *via* des activités d'assistance technique et de conseil en politiques publiques. Elle est aujourd'hui présente dans plus de 100 pays et compte près de 15 000 agents.

L'assise financière de la Banque mondiale, la portée globale de son action et le professionnalisme de ses équipes en font un acteur incontournable des politiques de coopération et d'aide au développement. L'articulation des différentes entités du groupe de la Banque mondiale (BIRD, AID, SFI, AMGI) lui permet en outre de couvrir un spectre large et d'offrir une gamme de services et de financements à la fois diversifiée et cohérente.

La Banque mondiale

Institutions : le groupe de la Banque mondiale, institution spécialisée de l'ONU présidée par Robert Zoellick, est constitué de 5 institutions distinctes qui apportent des financements au secteur public (BIRD, AID), au secteur privé (SFI, AMGI) et participent au règlement des différends internationaux (CIRDI) :

1. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) est la Banque mondiale « historique » fondée en 1944, qui finance les pays à revenu intermédiaire.
2. L'Association internationale de développement (AID) apporte des financements concessionnels aux pays les plus pauvres. Il s'agit du plus important fonds multilatéral de développement, dont la ressource principale provient des bailleurs de fonds dans le cadre de reconstitutions triennales.
3. La Société financière internationale (SFI) finance des investissements, y compris sous forme de prises de participations, dans le secteur privé des pays en développement.
4. L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) propose des garanties non commerciales pour couvrir des investissements directs étrangers dans les pays en développement.
5. Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) facilite l'arbitrage des contentieux entre investisseurs et pays d'accueil.

Institutions	Encours 2008* (Mds\$)	Engagements 2008 (Mds\$)	Effectifs
BIRD	99	13,5	11 500
AID	113,5	11,2	
SFI	23,3	11,4	3 000
AMGI	3,6	2,1	100

* Stock cumulé des volumes d'engagement qui ne sont pas encore arrivés à échéance

Gouvernance : la Banque mondiale, dont le siège est à Washington, comprend 186 pays membres et l'AID 167 ; il faut obligatoirement être membre de la BIRD (et donc du FMI) pour être membre de l'AID. Les actionnaires sont représentés par un conseil des gouverneurs qui est l'organe de décision suprême de la Banque mondiale. Les gouverneurs, en général les ministres des finances ou du développement des pays membres, se réunissent deux fois par an. Les gouverneurs délèguent certains aspects de leur mandat à 24 administrateurs -bientôt 25- qui sont en poste au siège de la Banque mondiale. Les cinq principaux actionnaires (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni) nomment chacun un administrateur. Les autres pays membres sont regroupés, selon des modalités variables, en « circonscriptions » et représentés par dix-neuf administrateurs. Le conseil d'administration exerce une surveillance et une responsabilité fiduciaire pour le compte des actionnaires notamment par l'intermédiaire du comité d'audit. Ce comité a pour mission d'aider le conseil d'administration à remplir sa fonction de surveillance et à prendre ses décisions concernant la situation financière du groupe, ses processus d'évaluation et de gestion des risques, l'efficacité de sa gouvernance et de ses contrôles internes, ainsi que ses politiques et procédures comptables.

Le gouverneur pour la France est le ministre chargé de l'économie, qui nomme notre administrateur auprès de la Banque mondiale, aujourd'hui M. Ambroise Fayolle. La DGTPPE prépare, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie, les instructions adressées à l'administrateur, en veillant à la consultation interministérielle.

La Banque mondiale bénéficie donc d'une capacité d'action éminente dont la contribution doit être à la hauteur de nos attentes, en particulier pour l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Elle est en effet l'un des principaux instruments de la communauté internationale pour promouvoir une mondialisation plus équitable et plus solidaire. Elle est simultanément (i) une institution financière -avec les spécificités et les contraintes que cela implique en termes de gouvernance et de gestion-, (ii) un acteur et un opérateur des politiques de développement, et (iii) un lieu d'élaboration de normes internationales non contraignantes et d'analyses pour une meilleure compréhension des enjeux et donc de définition des stratégies adéquates. La Banque mondiale est donc un des principaux partenaires multilatéraux de la France dans sa politique de développement et de coopération, au deuxième rang de nos contributions multilatérales après les concours européens, dont le Fonds européen de développement (FED) (*cf.* encadré p14). Elle doit être au cœur de notre réflexion sur l'articulation entre les canaux bilatéral, européen et multilatéral de notre aide, menée dans le cadre des recommandations du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009.

Les trois fonctions de la Banque mondiale -institution financière, opérateur du développement, producteur de normes- renvoient aux trois dimensions de son partenariat avec la France. Au travers de son rôle d'actionnaire tout d'abord, puisque la France est le 4^{ème} actionnaire de la BIRD à égalité avec le Royaume Uni, avec une part de plus de 4% au capital. Au travers de son rôle de donateur ensuite, la France étant le 5^{ème} bailleur de l'AID et un contributeur important aux divers fonds fiduciaires de la Banque mondiale, pour peser sur les orientations et tester de nouvelles approches du développement. Au travers de son rôle de partenaire opérationnel enfin, *via* la contribution des entreprises françaises à la mise en œuvre des projets financés par la Banque mondiale, mais surtout *via* le financement et la conduite de projets sur le terrain avec l'Agence française de développement (AFD), acteur pivot de la politique française de développement.

Le présent document articule la stratégie française pour la Banque mondiale en trois parties : (i) la première propose une vision française du rôle de la Banque mondiale et développe les principes que nous défendons dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, la gouvernance de l'institution et la prise en compte du nouveau contexte international ; (ii) la deuxième partie décline cette vision à un niveau plus fin en suivant les six grandes orientations endossées par le Comité du développement selon le plan présenté par la direction de la Banque mondiale ; (iii) enfin, la troisième partie présente les moyens que nous entendons mobiliser, comme actionnaire, bailleur et partenaire opérationnel, pour mettre conjointement en œuvre cet agenda.

La mise en œuvre des recommandations du présent document fera l'objet d'une évaluation annuelle, dont les résultats seront communiqués au Parlement.

QUEL RÔLE POUR LA BANQUE MONDIALE ? LA VISION DE LA FRANCE

Après une contraction des flux d'aide au tournant des années 1990, la déclaration des OMD puis la conférence de Monterey en 2002 et le G8 de Gleneagles en 2005 ont marqué le retour des enjeux de développement au cœur de l'agenda international. Le renouvellement des engagements de la communauté internationale a conforté le mandat et les objectifs de la Banque mondiale, mais il a aussi donné lieu à de profonds changements auxquels elle doit s'adapter : l'architecture internationale de l'aide s'est enrichie de nouveaux acteurs publics et privés, l'agenda du développement s'est élargi à de nouveaux enjeux, et les modalités de l'aide ont également évolué.

Ce cadre nouveau nous invite, au-delà des choix opérationnels ou de la définition des priorités sectorielles, à réfléchir plus globalement au contenu du mandat de la Banque mondiale et au rôle que nous voulons lui voir jouer dans la gouvernance mondiale, dans le cadre d'une architecture financière internationale rénovée sous l'impulsion et les recommandations du G20 de Londres en 2009.

Cela implique de rendre son organisation plus efficace, de moderniser sa gouvernance et son fonctionnement et de renforcer son modèle d'activité -en gardant à l'esprit que la Banque mondiale est un acteur du développement dont la force du mandat dépend de la qualité de ses fondamentaux en tant qu'institution financière.

Nous devons situer la Banque mondiale par rapport aux autres grands partenaires multilatéraux afin de déterminer quels sont, parmi nos objectifs de développement, ceux qu'elle est la mieux à même de servir et ceux sur lesquels elle devrait intervenir de façon subsidiaire. Les principaux grands acteurs avec lesquels la Banque mondiale doit trouver une bonne articulation sont les banques régionales de développement -au premier chef la Banque africaine de développement (BAfD) compte tenu de notre priorité à l'Afrique- mais aussi les institutions et programmes des Nations Unies, l'Union européenne ou encore les fonds verticaux et spécialisés comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). En vue de la conférence de Copenhague de décembre 2009 notamment, la question climatique doit nourrir la réflexion, dans le cadre de la révision de son architecture financière.

Au final, il s'agit donc d'exprimer une vision claire du mandat de la Banque mondiale sur la réduction de la pauvreté, son articulation avec les biens publics mondiaux, son engagement en Afrique sub-saharienne et dans les environnements difficiles. Pour soutenir ces objectifs, la Banque mondiale doit conforter sa position dans l'architecture internationale de l'aide sur le double fondement d'une gouvernance réformée accordant une plus grande place aux pays en développement dans les processus décisionnels d'une part et d'un modèle de financement soutenable à long terme d'autre part.

La Banque mondiale dans l'APD de la France

La Banque mondiale constitue un instrument important de mise en œuvre de l'aide au développement de la France, en particulier en termes d'effet de levier à l'égard d'autres coopérations et sur les priorités de la coopération française au développement. Le tableau ci-après illustre la place de la Banque mondiale dans nos contributions budgétaires :

APD totale, APD bilatérale et APD multilatérale de la France

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APD France (M€)	5 293	4 457	4 685	5 824	6 419	6 822	8 066	8 445	7 220	7 563
1. Aide bilatérale	3 874	3 071	2 897	3 838	4 614	4 482	5 824	6 309	4 572	4 475
2. Aide multilatérale	1 419	1 385	1 788	1 986	1 805	2 340	2 242	2 136	2 648	3 087
UE	750	859	1 164	1 366	1 160	1 500	1 457	1 544	1 575	1 753
Banque mondiale	211	263	259	259	260	319	240	363	396	378
ONU	118	136	128	165	158	153	150	163	172	183
Banques régionales de développement	133	91	122	138	138	132	166	165	160	178
Autres agences (Fonds mondial, FEM, etc.)	12	137	34	36	96	218	197	309	389	567
Prêts aux organisations multi / Remboursements	195	-97	81	24	-7	17	32	-408	-43	28
Part Banque mondiale / APD totale	4,0%	5,9%	5,5%	4,4%	4,0%	4,7%	3,0%	4,3%	5,5%	5,0%

AXE 1 : REFONDER LA LÉGITIMITÉ DE LA BANQUE MONDIALE DANS UNE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT EN ÉVOLUTION

Avec la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale s'est fixé une feuille de route très claire jusqu'en 2015, et la Banque mondiale en est naturellement partie prenante. Elle joue d'ailleurs un rôle précieux dans le suivi des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) au travers du rapport de suivi mondial (*Global monitoring report*) qu'elle publie chaque année, et elle participe à l'atteinte des OMD à la fois par les financements directs qu'elle apporte et par sa contribution à la croissance économique qui permet aux pays et populations bénéficiaires de les financer eux-mêmes. Le contexte des crises internationales récentes, dans lequel le G20 lui a demandé de jouer un rôle de premier plan, l'amène également à devoir préciser ce rôle avec plus d'acuité encore.

1.1. La poursuite de cet agenda implique pour nous de **réaffirmer le mandat historique de la Banque mondiale**, depuis la fondation des institutions de Bretton Woods, autour des deux piliers que sont la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une croissance durable et équitable dans les pays en développement.

- La réaffirmation de ces fondamentaux implique que toute action et tout engagement de la Banque mondiale soient prioritairement soumis à ces objectifs. Cet impératif est particulièrement sensible s'agissant des enjeux assimilables à des biens publics mondiaux (BPM), notamment la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Ainsi, la Banque mondiale doit restée concentrée sur sa mission historique de lutte contre la pauvreté en aidant au développement de ses Etats-membres, grâce à l'investissement de capitaux à des fins productives, à la restauration des économies et à la promotion des échanges internationaux dans le but d'élever le niveau d'emploi et les conditions d'existence des populations concernées.

En conservant comme objectif prioritaire la lutte contre la pauvreté, la Banque mondiale a désormais un rôle important à jouer dans la construction du lien entre les BPM, qui par définition couvrent des enjeux globaux à traiter aussi bien dans les pays développés que dans les pays pauvres et émergents, et les enjeux de développement concentrés sur les populations les plus défavorisées de la planète. Ce rôle est en particulier primordial sur le terrain, où il doit favoriser l'appropriation des politiques communes relatives aux BPM par les pays récipiendaires de l'aide au développement. Sur le plan opérationnel, la Banque mondiale doit maintenir un engagement fort, au travers de ses différentes entités, là où elle peut faire valoir des avantages comparatifs, pas nécessairement exclusifs. Elle a un rôle de premier plan à jouer dans le financement des infrastructures, en particulier sur le transport et l'énergie. Parallèlement, il faut veiller à ce que les enjeux environnementaux et climatiques soient systématiquement intégrés dans les stratégies de réduction de la pauvreté des pays (DSRP) et dans les stratégies pays de la Banque mondiale (*Country assistance strategy* -CAS). (*Infra* Deuxième partie, axe 4 « Renforcer l'engagement de la Banque mondiale sur les biens publics mondiaux »).

- Ce mandat commande également de continuer à accorder et à accentuer une priorité à l'Afrique sub-saharienne. Cette dernière est en effet la seule région où aucun des objectifs du millénaire n'est en passe d'être atteint ; alors que l'objectif numéro 1 « éliminer l'extrême pauvreté et la faim » devrait être atteint au niveau mondial et que le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté devrait ainsi passer de 29% de la population mondiale en 1990 à 12% en 2015, l'Afrique sub-saharienne demeure la région la plus en retard sur cette voie.

Cette priorité renforcée à l'Afrique est essentielle pour la France, dont la politique de coopération et de développement est déterminée en premier lieu par les besoins du continent. C'est naturellement le mandat prioritaire que le Gouvernement a assigné à l'Agence française de développement (AFD), le CICID de juin 2009 ayant demandé que 60% de nos ressources budgétaires d'aide soient consacrés à l'Afrique sub-saharienne. C'est aussi un élément clef dans le choix et l'orientation des institutions multilatérales que nous soutenons, qu'il s'agisse de la Banque mondiale, du FED ou de la BAfD, mais aussi du FMI.

S'agissant de la Banque mondiale, cette priorité donnée à l'Afrique doit engager tout le groupe, y compris la SFI, mais elle concerne au premier chef l'AID qui est l'instrument d'intervention privilégié dans les pays les moins avancés. La reconstitution de l'AID-15, conclue en décembre 2007, marque à cet égard un progrès car, comme l'avait demandé la France, la part des ressources allouées à l'Afrique devrait croître de 49% sous le cycle précédent à au moins 52% sous l'AID-15. La tendance doit être poursuivie et il conviendra d'aller plus loin encore dans le cadre de l'AID-16 dont la négociation doit être conclue en 2010 (*infra* Troisième partie, axe 2 « Soutenir la Banque mondiale en tant que bailleur »).

- Le mandat de la Banque mondiale se décline aussi dans les pays à revenu intermédiaire. Jusqu'à la crise, la situation économique de ces pays s'était nettement améliorée, avec une croissance moyenne de près de 6% sur les dernières années, un assainissement de leurs fondamentaux macro-économiques et un accès accru aux capitaux

privés. Mais la situation restait hétérogène et la crise actuelle a démontré leur fragilité. Les flux de capitaux privés étaient très concentrés sur une dizaine de pays, avant leur tarissement général. La plupart d'entre eux restent demandeurs d'une intervention de la Banque mondiale, et celle-ci conserve un rôle important dans le financement de leur développement, en particulier dans le secteur des infrastructures. En outre, les pays à revenu intermédiaire concentrent encore 70% de la population vivant avec moins de 2 dollars par jour.

La France est convaincue que la BIRD conserve un rôle crucial pour accompagner ces pays dans leur développement, le contexte de crise et de tarissement des flux de capitaux privés ayant rappelé le caractère déterminant de son action contra-cyclique. L'enjeu pour la Banque mondiale est d'y conserver un avantage comparatif en se montrant plus réactive, en réduisant ses coûts de transaction, en développant une offre plus innovante et en concentrant son action sur la lutte contre la pauvreté. A cet égard, la Banque mondiale doit veiller à ce que, dans les pays émergents, son action et les financements accordés soient d'abord orientés vers les populations les plus pauvres. Cette action est particulièrement nécessaire pour accompagner la réduction des inégalités, ce qui fait notamment écho à la question des financements sous-souverains sur lesquels la France souhaite que la BIRD s'engage davantage. Alors qu'en contexte de crise son action subsidiaire est bienvenue, la Banque mondiale doit cependant veiller, grâce à une politique tarifaire et des maturités d'intervention appropriées, à limiter les effets d'éviction vis-à-vis des financements privés et ne pas se substituer au FMI.

- Le développement du secteur privé forme une autre composante importante du mandat de la Banque mondiale. C'est un axe stratégique qui doit animer l'ensemble du groupe, même si certaines de ses composantes ont un rôle spécifique dans ce domaine. La force de la Banque mondiale réside en effet dans la cohérence de son offre et dans la promotion d'un modèle de développement équilibré, qui repose à la fois sur des Etats capables et des services publics performants et accessibles, et sur un secteur privé viable et générateur d'emplois.

La réaffirmation de ce mandat commande d'affiner la stratégie de la SFI, dont la croissance soutenue doit accorder une attention renforcée à l'additionalité des opérations et à la démonstration de leur impact en termes de développement. La diversification géographique de son portefeuille doit aussi être poursuivie, en particulier vers l'Afrique sub-saharienne. L'initiative pour le soutien à la croissance en Afrique annoncée en février 2008 par le président de la République offre de nouvelles perspectives de coopération entre la France et la SFI dans cette direction. Il est nécessaire de réfléchir à l'efficacité et à l'articulation des instruments déployés par la Banque mondiale en matière de soutien au secteur privé, notamment en ce qui concerne les synergies à exploiter entre la BIRD, la SFI et l'AMGI, en particulier dans le domaine des garanties et plus largement des produits assurantiels.

- Le mandat de la Banque mondiale doit la conduire à promouvoir l'intégration régionale, par le financement de projets régionaux. Ceci est particulièrement crucial en Afrique sub-saharienne qui est l'une des régions du monde les plus fragmentées et comportant un nombre élevé de petits Etats enclavés et sans débouché maritime. Leur croissance durable suppose l'existence d'infrastructures adaptées à l'échelle transnationale.
- Enfin, la Banque mondiale doit se montrer capable de rester engagée dans les environnements les plus difficiles, en particulier les Etats fragiles dont les pays post-conflit, où la présence des bailleurs est limitée par la mauvaise gouvernance ou les problèmes d'insécurité.

Dans ces situations, en lien avec les partenaires privilégiés du pays et avec les Nations Unies, la Banque mondiale a un rôle particulier à jouer pour construire avec les autorités les conditions d'un retour de la communauté internationale. Son engagement est aussi un acte de prévention des risques de détérioration ou de contagion régionale qui caractérisent les environnements instables.

Plus généralement, les défaillances de gouvernance et les risques de corruption doivent naturellement être pris en compte et peuvent influencer les modalités d'intervention de la Banque mondiale -en cohérence avec des initiatives dans lesquelles sont engagées tant la France que la Banque mondiale, comme l'initiative sur la transparence des comptes des industries extractives (ITIE) ou encore l'initiative *Stolen asset recovery* (StAR) de recouvrement des avoirs provenant d'actifs criminels-, en veillant toutefois au maintien de la présence de la Banque mondiale auprès des populations les plus faibles.

Une mise en œuvre renouvelée de son mandat doit conduire la Banque mondiale à :

- **intégrer les nouveaux enjeux globaux relatifs aux biens publics mondiaux en maintenant la priorité à la lutte contre la pauvreté et à la promotion d'une croissance durable et équitable ;**
- **accorder une priorité renforcée à l'Afrique sub-saharienne, à la capacité d'engagement dans les environnements difficiles et au secteur privé ;**
- **développer une action réactive et innovante, complémentaire de celle du secteur privé, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.**

1.2. Par ailleurs, la Banque mondiale doit **finaliser rapidement la réforme de sa gouvernance**. Cela renvoie prioritairement au renforcement de la voix des pays en développement, pour accroître la légitimité de l'institution. Il faut également y inclure des enjeux plus techniques de gouvernance interne comme la réforme de l'organisation de la Banque mondiale.

- La réforme de la gouvernance de la Banque mondiale doit être traitée prioritairement et aboutir rapidement. La France milite en ce sens depuis plusieurs années et a démontré son volontarisme à ce sujet dans le cadre des négociations qui ont conduit à la réforme des quotes-parts du FMI. Le G20 a souhaité qu'un accord global soit trouvé à la Banque mondiale au plus tard aux assemblées de printemps 2010.

Le mandat fixé par le Comité du développement est clair : il s'agit de **renforcer la voix et la participation des pays en développement à la gouvernance de la Banque mondiale**. C'est en premier lieu une question de légitimité de l'institution mais c'est aussi une question d'efficacité dans la mesure où il s'agit d'améliorer l'appropriation des stratégies et politiques de la Banque mondiale par tous les actionnaires. C'est en ce sens que la réforme de la gouvernance de la Banque mondiale, également axée sur son mandat, se distingue de celle du Fonds qui visait principalement à mieux refléter les nouveaux équilibres de l'économie mondiale.

Dans ce cadre, l'objectif de la réforme de la gouvernance de la Banque mondiale est donc d'accroître la représentation des pays sous-représentés, sans pour autant se fixer un objectif *a priori* de parité entre pays développés et en développement, qui figerait les positions respectives des pays appartenant à chacune des catégories.

La France souhaite que les pays en développement aient davantage voix au chapitre, et que l’Afrique sub-saharienne figure parmi les gagnants de la réforme. Tel est l’acquis de la première étape de réforme adoptée au Comité du développement d’octobre 2008, au terme de laquelle la part des pays en développement ou en transition dans le capital de la BIRD est passée de 42,6% à 44%, contre 42,1% au FMI. Cette étape a bénéficié aux pays les plus faiblement représentés, notamment d’Afrique sub-saharienne, en augmentant le socle de droits de vote alloué à tout actionnaire et en créant une troisième chaise au conseil d’administration pour représenter l’Afrique sub-saharienne.

Cette première étape de réforme a également permis d’acter un processus de sélection du président de la Banque mondiale qui soit ouvert, transparent et basé sur le mérite. La France souhaite effectivement que cette sélection soit désormais exempte de critères de nationalité, comme au FMI.

La deuxième étape en cours de discussion doit accentuer le mouvement favorable aux pays sous-représentés, autour des deux critères relatifs à la valorisation du poids des économies d’une part et des contributions au mandat de la Banque mondiale d’autre part. Premièrement, pour apprécier le poids relatif des économies, il conviendra de se référer et de suivre les évolutions des quotes-parts au FMI dont c’est la vocation. Deuxièmement, pour placer le mandat de la Banque mondiale au cœur de la réforme, la question du financement de l’AID est centrale. La négociation doit valoriser la contribution des bailleurs historiques dans le cadre de la redistribution du capital de la BIRD, tout en créant des incitations pour l’avenir à l’égard de l’ensemble des bailleurs potentiels. L’appréciation de ces deux critères devra faire l’objet d’une évaluation régulière. Il conviendra donc de procéder à une revue périodique de l’actionnariat, pour accompagner historiquement les futures évolutions au profit des pays sous-représentés au regard de leur poids dans l’économie mondiale et de leur participation à l’AID. Ce processus est à même d’assurer une gouvernance équitable dans la durée, appelant l’ensemble des pays au bénéfice de leurs droits et à l’exercice de leurs responsabilités.

Les pays les plus pauvres dont ceux d’Afrique sub-saharienne devront à nouveau bénéficier de la deuxième étape de réforme. C’est possible si l’on augmente à nouveau le socle des droits de vote de base à la BIRD, comme en première phase. C’est également envisageable pour les droits de vote à l’AID, où le seul exercice de leur droit de souscription peut faire passer les pays en développement de 42% à 48% des voix. La France a encouragé la création du fonds fiduciaire, auquel elle participe pour un million d’euros, dont l’objet est d’assister les pays les plus démunis dans leur effort financier de souscription aux parts de l’AID. A la SFI, une revalorisation des droits de vote de base symétrique à celle de la BIRD est envisageable.

Pour sa part, le capital de l’AMGI est déjà distribué à parité entre pays développés et en développement.

La réforme de la gouvernance de la Banque mondiale s’inscrit dans le cadre plus général de celle des institutions de Bretton Woods, qui, en redéfinissant les conditions de leur redevabilité politique, répond à une demande forte de représentants de la société civile et contribue à les re-légitimer auprès des opinions publiques dans les pays en développement.

• Enfin, la Banque mondiale doit repenser son organisation et son fonctionnement interne sous trois angles : (i) l’organisation du groupe et les synergies à exploiter entre les différentes entités, (ii) l’efficacité de l’organigramme et l’articulation entre les « régions » et

les « réseaux » et (iii) l'organisation spatiale de la Banque mondiale et son modèle de décentralisation.

S'agissant de l'organisation du groupe, une première question concerne les synergies techniques qui pourraient être mieux exploitées entre les différentes entités, et qui permettraient de réaliser des gains de productivité et des économies budgétaires substantielles. C'est le cas en particulier des fonctions support dont certaines sont dupliquées, notamment entre la SFI et la BIRD -trésorerie, ressources humaines. Une seconde question concerne les synergies opérationnelles entre les différentes entités du groupe, en particulier entre la SFI et l'AMGI dans le domaine assurantiel et des garanties.

Du point de vue de l'articulation entre les régions et les réseaux thématiques, l'organisation de la Banque mondiale est aujourd'hui dominée par les ancrages géographiques. L'organisation matricielle est de fait déséquilibrée au détriment des lignes horizontales correspondant aux réseaux d'expertise sectorielle ou thématique. Ce fonctionnement plaide pour des améliorations de l'organigramme actuel qui :

- (i) comporte un risque de diminution de la qualité des programmes construits au cas par cas alors que l'avantage comparatif de la Banque mondiale réside dans sa capacité à mobiliser une expérience globale au service de la construction des stratégies de développement nationales ;
- (ii) handicape les réseaux d'expertise sectorielle au sein de la Banque mondiale et la capitalisation des expériences locales, au détriment de la gestion de la connaissance et du savoir ;
- (iii) contrarie le développement de politiques cohérentes à l'échelle mondiale, dans la mesure où l'autorité et le pouvoir de décision appartiennent *in fine* au directeur pays ou au vice-président régional.

En matière d'organisation géographique, la décentralisation de la Banque mondiale s'est nettement accentuée ces dix dernières années à la demande à la fois des clients et des bailleurs. Un grand nombre de bureaux ont été ouverts dans les pays d'opérations, avec pour objectif de se rapprocher des clients. Parallèlement, la Banque mondiale a également confié une vocation régionale à certains bureaux décentralisés, à l'instar de Pékin ou de Pretoria qui suivent plusieurs pays de leurs zones : l'objectif est toujours de rapprocher la Banque mondiale de ses clients mais en dotant ces bureaux d'une taille critique suffisante pour accueillir des équipes pluridisciplinaires et être plus autonomes vis-à-vis du siège. La question se pose aujourd'hui d'une nouvelle séquence dans cette stratégie de décentralisation, avec l'éventuelle création de « *hubs* mondiaux », pour décentraliser non plus seulement des fonctions et des équipes opérationnelles mais aussi un plus grand nombre d'experts sectoriels ainsi que des équipes en charge des fonctions support.

La France soutient le processus de décentralisation qui a sans conteste permis à la BIRD et à la SFI d'améliorer le dialogue avec les autorités nationales et la réponse aux clients. Sa poursuite doit cependant être conditionnée à la maîtrise par l'institution de certains risques et répondre aux critères suivants : (i) une maîtrise des coûts budgétaires et un bilan coût / avantages au cas par cas, (ii) une vigilance renforcée à l'égard des risques de conflits d'intérêt, (iii) un modèle de gestion des risques adapté à l'expansion de l'institution, (iv) le développement de dispositifs de diffusion du savoir pour ne pas perdre les avantages du système centralisé en la matière. En outre, avant de s'implanter dans un pays, le groupe de la Banque mondiale doit parfaitement définir sa contribution spécifique, compte tenu de ses

avantages comparatifs par rapport aux autres institutions de développement présentes dans la zone.

La Banque mondiale doit poursuivre la réforme de sa gouvernance pour :

- **renforcer la voix des pays en développement par une redistribution du capital de la BIRD. Cette réforme doit s'appuyer sur l'évaluation du poids économique des pays au FMI tout en respectant les spécificités de la Banque mondiale notamment du point de vue des contributions financières au développement ;**
- **améliorer l'efficacité de son fonctionnement interne en exploitant les synergies au sein du groupe, en rééquilibrant l'articulation entre régions et réseaux au sein de l'organigramme de la BIRD, et en définissant un modèle de décentralisation soutenable.**

1.3. Tout en réaffirmant les fondamentaux de son mandat, la Banque mondiale doit mieux tenir compte des évolutions de son environnement et **adapter son action à la nouvelle architecture internationale de l'aide**.

- La collaboration entre la Banque mondiale et les principales organisations partenaires s'est accrue depuis le sommet de Monterrey en 2002 sur le financement du développement :
 - (i) Avec le **FMI**, la relation a considérablement évolué depuis 2005, en favorisant une coordination systématique sur les sujets pays, des échanges sur les questions thématiques et des mesures incitatives pour une coopération accrue entre les personnels.
 - (ii) Traditionnellement forte, la coopération avec les **banques régionales de développement** touche l'ensemble des sujets opérationnels majeurs : coordination des approches en matière d'allocations par la performance, de règlement des arriérés et d'intervention dans les Etats fragiles ; harmonisation des règles de passation des marchés et des cadres de lutte contre la fraude et la corruption ; partenariat pour la mise en place des fonds climats, etc. Elle permet également l'articulation de positions communes sur les questions de développement.
 - (iii) La coopération de la Banque mondiale avec les **Nations Unies** et les agences spécialisées couvre les secteurs clés : paix et sécurité avec notamment les Etats fragiles (Commission de consolidation de la paix, organe subsidiaire du Conseil de sécurité) ; économie (ECOSOC, Conférence de haut niveau consacrée à l'impact de la crise financière sur le développement) ; changement climatique (plateforme des Nations Unies pour la mobilisation de financements additionnels, PNUD, PNUE, FEM) ; agriculture (cadre d'action globale sous l'égide des Nations Unies).
 - (iv) Dans le contexte des difficultés sur les négociations commerciales internationales, la Banque mondiale a centré sa coopération avec l'**OMC** sur les activités d'aide au commerce dans le secteur financier.
 - (v) Denses et décentralisées, les relations avec l'**OCDE** s'inscrivent notamment dans les groupes de travail de différents comités où la Banque mondiale dispose d'un statut d'observateur. Avec le comité d'aide au développement (CAD), la Banque mondiale poursuit ses analyses sur l'augmentation et l'efficacité de l'aide (forum d'Accra).
 - (vi) Le partenariat entre la Banque mondiale et la **Commission européenne** est crucial eu égard à l'importance des volumes d'aide de la Commission -contribution de

500 millions de dollars par an au groupe Banque mondiale- et de son expertise propre. Il a récemment été mis en œuvre, en juillet 2009, pour renforcer l'appui aux initiatives en matière d'infrastructures dans les pays en développement dans le contexte de ralentissement économique mondial.

Adaptation de l'action de la Banque mondiale aux effets de la crise

Le G20 et les Etats actionnaires ont demandé à la Banque mondiale de renforcer son rôle dans la réponse des institutions internationales à la crise mondiale, qui risque de remettre en cause les efforts pour améliorer les conditions de vie des populations dans les pays en développement. Elle se joint à l'effort global pour aider ces pays à conforter leur économie et leur croissance, soutenir leurs systèmes financiers et protéger les personnes les plus vulnérables. La BIRD a presque triplé ses engagements annuels pour atteindre le niveau record de 33 milliards de dollars sur l'exercice clos au 30 juin 2009, répondant pleinement aux incitations du G20. Dans le même temps, l'AID a augmenté ses engagements de 25% pour atteindre 14 milliards de dollars -notamment grâce à la mise en œuvre d'une fenêtre de décaissement rapide- dont plus de la moitié est destinée à l'Afrique sub-saharienne. La SFI a procuré 15 milliards de dollars de ressources non concessionnelles au secteur privé et déployé des initiatives spécifiques, en matière d'infrastructures et de soutien au financement du commerce notamment, la France apportant 1,5 milliard de dollars en non concessionnel à ces dernières. L'AMGI a apporté de son côté près de 1,5 milliard de dollars en garanties.

Ainsi, les différentes crises mondiales, qui multiplient les domaines d'action et le nombre des intervenants, viennent renforcer les nécessités d'une coopération internationale accrue, qu'il s'agisse des crises alimentaire et des matières premières, ou des crises financière et économique. La Banque mondiale participe aux travaux du G20 et au conseil des chefs d'agence des Nations Unies. Le recours massif aux interventions des différentes institutions financières internationales appelle une répartition des rôles efficace, où la Banque mondiale doit valoriser ses spécificités et son mandat.

En soutien aux travaux du **conseil de stabilité financière (CSF)**, et dans le cadre du renforcement des programmes d'évaluation du secteur financier (*financial sector assessment program* -FSAP), la Banque mondiale s'intéressera au suivi et aux vulnérabilités du secteur financier des pays membres du G20.

Au niveau des interventions, le FMI, les banques régionales de développement et la Banque mondiale doivent procéder selon une claire division du travail. Face à une demande accrue d'aide budgétaire, la Banque mondiale doit assumer un rôle essentiel pour accompagner l'action de court terme du **FMI** et le reflux attendu de ses engagements. Elle doit veiller à assurer une réponse correspondant à une action de développement ou spécifiquement adressée à des pays très vulnérables, dans le cadre de scénarios de sortie de crise. Si le pays aidé rencontre un problème de balance des paiements, la Banque mondiale ne devrait intervenir en aide budgétaire qu'en appui d'un programme du FMI et selon des modalités compatibles avec l'action du Fonds -maturités plus courtes et tarification supérieure à celles du Fonds. Si le bénéficiaire n'éprouve pas de défaillance de balance des paiements, la Banque mondiale peut intervenir sans le Fonds mais en bonne coordination malgré tout et avec des instruments adaptés -maturités plus courtes et tarification supérieure à celles des opérations classiques.

Dans les pays ayant, hors crise, accès au marché, les financements de la Banque mondiale et du FMI dans le cadre d'une aide contra-cyclique doivent répondre aux principes de subsidiarité et de complémentarité.

- La Banque mondiale, acteur global, a un rôle particulier à jouer au sein de la communauté des bailleurs : elle doit être un facteur de cohérence dans un contexte où le paysage de l'aide tend à devenir plus complexe et plus fragmenté. L'architecture internationale de l'aide est en effet caractérisée par une multiplication du nombre d'acteurs et par une diminution corrélative du volume moyen des interventions. Les fonds verticaux, les bailleurs émergents ou encore les fondations privées sont devenus des intervenants importants ; parallèlement, les organisations régionales voire sous-régionales sont montées en puissance et jouent un rôle croissant dans leurs zones de compétence. L'Union européenne est également devenue un acteur global et a même supplanté la Banque mondiale en tant que premier bailleur multilatéral sur le continent africain. Dans le cadre de la réforme « Cohérence d'ensemble du système », les agences, fonds et programmes des Nations Unies sont engagés

sur le terrain dans un processus de rationalisation de leurs interventions et de mutualisation de leurs moyens (projet « One UN »), auquel la Banque mondiale doit être associée.

Dans ce contexte, la Banque mondiale peut en elle-même faire figure de « bien public » pour l'ensemble de la communauté des bailleurs. Son expérience globale, sa présence sur le terrain et la variété de son offre au travers des différentes entités du groupe lui donnent en effet un avantage comparatif pour avoir une vision transversale des enjeux de développement du pays. C'est en ce sens que la Banque mondiale doit, à chaque fois que c'est possible, jouer un rôle de référence pour la communauté des bailleurs en fournissant un socle et une infrastructure permettant à chacun de développer ses programmes selon ses avantages comparatifs.

Pour la France, ce rôle de référent -en particulier dans l'appui aux pays bénéficiaires pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques économiques et leur lien avec les politiques sectorielles- doit d'abord reposer sur la production intellectuelle de la Banque mondiale relative aux pays d'intervention, dont la diffusion doit être systématiquement encouragée ; il ressort des enquêtes menées auprès du réseau diplomatique français que la qualité de ces travaux est largement reconnue, et qu'une des fonctions clefs de la Banque mondiale est précisément de produire et diffuser de l'information. En se concentrant sur les enjeux de systèmes dans les secteurs où elle intervient -secteur financier, transports, santé, etc.-, la Banque mondiale produit des externalités positives et peut aider à créer des conditions favorables au développement des programmes des autres partenaires. Cela vaut en particulier dans les secteurs sociaux retenus par le CICID comme priorités, tels que la santé ou l'éducation, où l'avantage comparatif de la Banque mondiale ne réside pas tant dans la construction de nouvelles écoles ou dans le financement de campagnes de vaccination mais plutôt dans la mise en place de systèmes d'assurance maladie ou la définition des modèles de tarification des services publics par exemple.

C'est dans cette combinaison -production intellectuelle, ancrage pays, priorité aux enjeux systémiques- que la Banque mondiale est à même d'offrir la plus grande valeur ajoutée aux pays bénéficiaires dans l'élaboration d'un cadre structurant de mise en cohérence des actions de l'ensemble des partenaires du développement dans les zones d'opération. La qualité des cadres nationaux est en effet indispensable pour la progression de l'alignement sur les priorités et politiques des pays bénéficiaires.

- La Banque mondiale doit en effet accentuer ses efforts pour s'insérer dans la discipline collective d'harmonisation et de coordination des bailleurs au niveau local, conformément à la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide qui promeut l'alignement des bailleurs sur les stratégies et procédures nationales de développement ainsi que l'appropriation par les pays partenaires des stratégies de développement *via* la coordination des opérations. La Banque mondiale doit poursuivre et amplifier ses efforts pour jouer le jeu de la division du travail, en particulier dans les pays à faible revenu ; dans le cas des pays à revenu intermédiaire, les autorités nationales semblent plus à même d'impulser et d'organiser elles-mêmes la coordination des bailleurs. Il ressort en particulier des enquêtes de terrain que, si lorsqu'elle est chef de file la Banque mondiale participe pleinement au processus de coordination des bailleurs dans le cadre des groupes sectoriels, lorsque son portefeuille est trop réduit ou qu'un autre acteur est plus légitime pour endosser ce rôle, elle s'implique moins, pour des raisons de contraintes de procédure mais aussi par manque de volonté.

- De plus, compte tenu de sa nature d'institution internationale publique, la Banque mondiale doit faire preuve d'exemplarité et mener ses actions en conformité avec un système

financier rénové. Dans le cadre de l'action internationale visant à lutter contre les juridictions non coopératives et à ne plus contribuer à l'utilisation des territoires opaques et insuffisamment régulés, le G20 a appelé les institutions financières internationales, avec un soutien déterminé de la France, à ce devoir d'exemplarité. La Banque mondiale, pour asseoir sa légitimité dans la réponse des institutions internationales à la crise, doit donc intégrer dans son mode de fonctionnement une exigence accrue en la matière et prendre part à cette action. Ceci implique de se poser la question des relations avec les juridictions non coopératives inscrites sur les listes des organisations internationales, c'est-à-dire de la réforme des pratiques d'optimisation financière et fiscale, qu'il s'agisse des activités de gestion de trésorerie ou des montages financiers recourant à des centres *off-shore* pour supporter les opérations de développement. A cet égard, la France a proposé l'adoption de grands principes visant à exclure le recours des institutions financières internationales à ces centres *off-shore* ainsi qu'à limiter les interventions au profit du secteur financier d'une juridiction non coopérative à celles visant à améliorer la coopération de la juridiction.

- Ainsi, plus largement, la Banque mondiale doit montrer qu'elle se mobilise en pointe sur les nouvelles exigences au sein des organisations internationales, comme sur les questions de genre, en matière de transparence ou encore dans le domaine social et environnemental. Le CICID du 5 juin 2009 a en effet rappelé que l'aide au développement devait permettre de promouvoir la gouvernance démocratique, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme.

Déjà fort d'un plan d'action pour favoriser l'autonomisation économique des femmes, le groupe de la Banque mondiale doit maintenir l'effort pour promouvoir la parité femmes-hommes et accorder une place spécifique au rôle des femmes dans les projets de développement. Il s'agit de poursuivre la dynamique d'intégration des femmes au monde du travail, d'accès au crédit et aux infrastructures essentielles.

La France encourage également les initiatives récentes de la Banque mondiale pour une plus grande transparence et les projets en cours visant à adopter une nouvelle politique où la publication documentaire deviendrait la règle. Une amélioration constante de la politique de communication doit contribuer au mandat même de la Banque mondiale car, comme elle le relève déjà, le partage d'information est essentiel à un développement efficace stimulé par le débat public et la responsabilisation des différents acteurs. Ses initiatives, qui demandent encore à être affinées, vont dans la bonne direction en visant à (i) élargir l'accès à l'information par davantage de publications, (ii) adopter une règle claire sur les exceptions au principe de communication, en définissant les catégories de documents concernés et en créant un test de préjudice éventuel de diffusion et (iii) assurer des voies de recours grâce à une procédure administrative d'appel pour statuer sur les décisions de non diffusion.

La Banque mondiale doit enfin participer de l'élan nouveau favorable à une croissance durable et équitable respectueuse de l'homme et de l'environnement. Les efforts sans précédent déployés par la communauté internationale pour sortir de la crise doivent déboucher sur une économie mondiale mieux régulée, un marché du travail équitable et une croissance plus sobre en carbone. La Banque mondiale aura un rôle de premier plan dans la mobilisation en faveur du respect des normes environnementales et sociales, s'agissant en particulier du respect du travail décent.

Enfin, la France souhaite qu'au-delà de sa pratique actuelle, la Banque mondiale étudie la mise en place de conditionnalités sociales et environnementales dans ses programmes ou

règles de passation de marchés, et veille à un respect croissant des normes sociales fondamentales établies par l'organisation internationale du travail (OIT).

- Dans le même temps, la Banque mondiale doit veiller attentivement à la pertinence et au calibrage de ses conditionnalités en fonction des contextes locaux. La France souhaite que l'aide soit acheminée sur le terrain dans des délais utiles, là où les populations vulnérables doivent être assistées. Les progrès réalisés ces dernières années doivent être consolidés. La réforme de 2004-2005 a donné lieu à de réelles avancées tant sur la baisse du nombre moyen de conditions attachées aux prêts que sur l'évolution de leur nature, de moins en moins axée sur le contenu des politiques publiques et de plus en plus sur la gouvernance du secteur public.

Il est nécessaire de maintenir la vigilance sur ce sujet et de veiller à ce que les pistes de progrès déjà identifiées soient bien suivies, notamment : (i) communiquer aux autorités nationales les travaux analytiques à l'origine de la définition du programme ; (ii) éviter d'établir des conditions dans les domaines politiquement sensibles si l'appropriation n'est pas assurée ; (iii) éviter les conditions portant sur des procédures ; et (iv) fournir les bases des indicateurs de résultats retenus. Enfin, la Banque mondiale reste trop souvent dans une logique de conditionnalités bilatérales entre elle et le pays concerné, et pas assez dans une logique de partenariat multi-acteurs ; une telle évolution l'aiderait sans doute à mieux s'intégrer dans les processus de coordination au niveau local.

Un état d'esprit collectif doit conduire la Banque mondiale à :

- **conforter son rôle de référent de la communauté des bailleurs en maintenant son ancrage pays, en accordant la priorité aux enjeux de systèmes et en diffusant plus largement ses études et analyses ;**
- **s'inscrire davantage dans l'esprit de la déclaration de Paris et mieux accepter la logique de division du travail ;**
- **être exemplaire dans ses relations avec les juridictions non coopératives et contribuer à la diffusion des normes sociales et environnementales des organisations internationales, y compris en intégrant une forme de conditionnalité pour ses propres interventions ;**
- **veiller au calibrage des conditionnalités en coopération avec les autres partenaires techniques et financiers.**

AXE 2 : ASSURER LA SOUTENABILITÉ DU MODÈLE DE FINANCEMENT DE LA BANQUE MONDIALE POUR GARANTIR SON ACTION À LONG TERME EN FAVEUR DES PLUS PAUVRES

2.1. Pendant soixante ans, la BIRD a montré la robustesse d'un modèle de financement bénéficiant de fondamentaux solides : la qualité et le soutien de son actionnariat, son statut de créancier privilégié, et une politique conservatrice de gestion des risques de marché et de crédit. Cependant, **la Banque mondiale est confrontée, depuis quelques années, à une évolution rapide de son environnement**. Jusqu'au déclenchement de la crise de liquidité en août 2007, les pays en développement ont, grâce notamment à un meilleur accès aux capitaux privés, réduit leur recours aux financements des banques multilatérales de développement. Ce phénomène ne concerne qu'une minorité des clients de la BIRD, mais ce sont ses emprunteurs les plus importants. Le développement des marchés financiers locaux, qui permet de mobiliser l'épargne domestique dans de meilleures conditions, a également joué dans le même sens.

Jusqu'à l'appel du G20 de Londres à l'accroissement des engagements des banques de développement, le ratio des fonds propres de la BIRD rapportés aux prêts (E/L) a crû de manière ininterrompue de moins de 27% en 2003 à plus de 37% en 2008.

Confrontée avant la crise à une contraction de son portefeuille, due à la baisse de ses engagements et aux remboursements anticipés de certains clients, la BIRD doit désormais faire face à une surconsommation de ses fonds propres dans le contexte de l'accroissement de ses engagements pour répondre à la crise.

La contraction du portefeuille de la BIRD, a conduit à une baisse de sa rentabilité avec une rentabilité globale du capital (RoE) qui est passée de 10% en 2003 à 6% en 2008. En outre, la dégradation du retour sur actifs (RoA) résulte essentiellement de la détérioration de la marge brute sur prêts, qui est passée de 4% en 2003 à moins de 3% en 2008.

L'activité de prêt de la BIRD ne couvre plus le financement de son budget. Le budget administratif provient de plus en plus souvent de financements extérieurs (notamment apportés par d'autres bailleurs *via* des fonds fiduciaires) qui représentent en moyenne 20% des dépenses de fonctionnement de la Banque mondiale, et jusqu'à 40% dans certains départements. La Banque mondiale se trouve placée dans une situation de dépendance croissante vis-à-vis des bailleurs, préoccupante pour la viabilité de certains programmes ou activités et la cohérence de son action.

2.2. La BIRD doit restaurer sa capacité à générer du revenu tout en maîtrisant ses tarifs. Le revenu net de la Banque mondiale a chuté de 14% entre 2003 et 2007, puis a subi une nouvelle chute en 2009 après une reprise en 2008, et les projections à moyen terme restent préoccupantes. Compte tenu de l'importance des revenus de placement dans les résultats de la BIRD, celle-ci est exposée au niveau des taux d'intérêt réels et aux incertitudes liées à la crise financière.

- Cette perspective fait peser un risque important sur les fonds propres de la Banque mondiale, c'est-à-dire sur la valeur réelle de son capital et sur sa capacité à assurer des transferts au bénéfice des pays les plus pauvres de l'AID. Le risque est majeur pour cette dernière et pour ses bénéficiaires, compte tenu du poids des transferts de revenu dans les ressources de l'AID -6% depuis sa création- et du signal négatif adressé aux bailleurs avant les reconstitutions.
- Dans ce contexte, il importe que la Banque mondiale restaure sa capacité à générer du revenu en gérant ses fonds propres de manière plus performante. Des efforts ont déjà été réalisés à cet égard avec l'extension progressive de la durée des placements de un à quatre ans, ce qui a permis de réduire la sensibilité du revenu net de la BIRD aux fluctuations des taux d'intérêt.
- La Banque mondiale doit mieux intégrer dans sa gestion financière les questions de valorisation de ses actifs (RoA) et de capacité à couvrir ses risques (E/L). Au même titre que la Banque mondiale dispose d'une cible de ratio de capital de couverture des risques, elle devrait se doter d'un objectif de retour sur actifs qui assure au minimum le financement de transferts constants à l'AID. L'objectif de retour sur actif devrait équitablement peser sur les différents centres de profit : retour sur prêts, retour sur liquidités, réduction des charges.

- Enfin, la Banque mondiale doit continuer à suivre une logique de groupe dans son modèle de financement. La restauration des résultats de la BIRD et de la SFI iront dans le sens d'une pérennisation des transferts à l'AID. Le principe des transferts de la SFI à l'AID doit être garanti, même dans un contexte de pertes passagères lié à l'environnement international.

2.3. Au total, le modèle économique de **la Banque mondiale doit assoir la soutenabilité à long terme d'un modèle financier équilibré.**

- Elle doit préserver sa capacité à faire face aux crises tout en garantissant les transferts de revenu à l'AID. Préserver cette soutenabilité nécessite de respecter trois principes :
 - (i) conserver une stricte discipline budgétaire, en particulier par un effort de réduction des coûts de transaction non financiers, qui pèsent sur l'attractivité de l'offre de la Banque mondiale : lourdeur des procédures, délais d'instruction, conditionnalités inadéquates ;
 - (ii) se doter de principes de gestion clairs, comme la couverture de son budget administratif par la marge brute sur prêts ; c'est-à-dire augmenter les taux d'intérêt sur les prêts pour rendre soutenables les opérations de la Banque mondiale tout en veillant à ce que les conditions de l'offre de prêts demeurent compatibles avec les besoins des emprunteurs ;
 - (iii) développer une offre plus innovante qui corresponde aux besoins des pays à revenu intermédiaire : (i) les prêts en monnaie locale restent insuffisamment développés, (ii) de même s'agissant des financements sous-souverains, (iii) du développement de nouveaux instruments de type assurantiel ou (iv) de la mobilisation des crédits carbone ; et engager une véritable réflexion stratégique sur les instruments à déployer face à la crise. Une telle réflexion doit assurer une bonne articulation avec le FMI, un déploiement optimal du capital, ainsi qu'une tarification reflétant le coût d'opportunité et les risques portés par la Banque mondiale.

Le modèle ainsi défini doit être équilibré entre les parties prenantes de la Banque mondiale :

- (i) les actionnaires, qui, ne bénéficiant pas de dividende, supportent l'érosion de la valeur réelle du capital qu'ils apportent à la Banque ;
 - (ii) les emprunteurs doivent contribuer au recentrage de l'activité bancaire grâce à l'augmentation des marges sur prêts dans le cadre d'une tarification raisonnable, les fonds propres ne devant pas être consommés pour couvrir l'activité courante ;
 - (iii) les services de la Banque mondiale doivent porter leur part d'effort *via* la discipline budgétaire, l'augmentation du budget 2009/2010, sur lequel la France s'est, comme d'autres actionnaires importants, abstenue, ne devant pas marquer une inflexion durable.
- Ce cadre doit être utile à l'orientation des revues du capital que la BIRD et la SFI doivent mener dans le contexte de crise et du fort accroissement des engagements voulu par le G20. Pour la France, il s'agira de s'assurer du bon niveau de capitalisation de ces institutions financières en fonction de la pertinence de leurs projets stratégiques et de façon à minimiser le coût pour les actionnaires. Limiter ce coût permet notamment de préserver les moyens des actionnaires à contribuer à l'AID, qui bénéficie aux pays les plus pauvres.

De telles discussions sont donc l'occasion de mettre en avant nos priorités autour de principes rigoureux :

- (i) une analyse crédible de la demande et des projections d'activité, adossée d'une part à une vision stratégique de l'évolution de la Banque mondiale, d'autre part à une exigence de progrès dans les cadres de décaissement, l'évaluation des résultats et la mesure de la performance ;
- (ii) une vision claire de la division du travail entre institutions financières internationales et l'engagement à une coopération plus étroite, en particulier avec le FMI s'agissant de la couverture des besoins budgétaires en cas de crise ;
- (iii) une revue globale des modèles financiers intégrant les principes ci-dessus (*supra* point 2.3., premier paragraphe) ;
- (iv) un renforcement du cadre de gouvernance, de gestion des risques et de gestion des ressources humaines ;
- (v) une garantie minimale quant aux bénéfices pour les plus pauvres, c'est-à-dire une conception équilibrée du bénéfice des ressources nouvelles entre les pays à revenu intermédiaire et les pays moins avancés ; d'une part *via* l'assurance de transferts de revenu net à l'AID et l'incitation à la participation de l'ensemble des actionnaires à haut revenu à l'effort financier en faveur de ce guichet ; d'autre part *via* un plus grand ciblage des opérations dans les pays à revenu intermédiaire vers les populations les plus fragiles, autour de priorités sectorielles identifiées comme essentielles par la France -sécurité alimentaire, santé, éducation, secteur privé, aide au commerce, développement durable.

La BIRD doit développer un modèle économique et financier axé sur :

- la baisse des coûts de transaction non financiers et l'innovation financière ;
- la restauration de sa maîtrise budgétaire et de sa capacité à générer du revenu, par un retour de l'activité bancaire proprement dite au cœur du modèle, appuyé sur un principe de couverture des dépenses administratives par la marge brute sur prêts ;
- la poursuite d'une logique de groupe qui implique de sécuriser les transferts à l'AID et de renforcer la solidarité entre les différentes entités BIRD/AID/SFI ;
- l'intégration plus étroite de la question du bon niveau de capitalisation et de celle de la capacité de génération de revenu à partir d'un objectif de retour sur actifs.

LES ATTENTES DE LA FRANCE SUR L'AGENDA STRATEGIQUE DE LA BANQUE MONDIALE

Les six grandes priorités stratégiques de la Banque mondiale endossées par le Comité du développement sont les suivantes : (i) promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres ; (ii) accroître l'engagement de la Banque mondiale dans les Etats fragiles ; (iii) améliorer l'offre de la Banque mondiale dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) ; (iv) renforcer l'engagement de la Banque mondiale sur les biens publics mondiaux ; (v) répondre aux enjeux de développement et de stabilisation du monde arabe ; et enfin (vi) renforcer la fonction « recherche et connaissance » au sein de la Banque mondiale.

La France a eu l'occasion, en particulier au conseil d'administration de la Banque mondiale, de souligner les enjeux qui lui apparaissent les plus importants au sein de chacune de ces priorités stratégiques. Ces orientations doivent être affinées et déclinées de manière plus opérationnelle au travers des futurs programmes de la Banque mondiale. La deuxième partie du présent document vise donc à préciser les attentes de la France : elle indique, pour chacun des six grands axes, comment nous en voyons la traduction opérationnelle, quelles sont les orientations les plus importantes à nos yeux, et quelles mesures prioritaires nous attendons.

AXE 1 : « PROMOUVOIR LA CROISSANCE ET RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES »

Ce premier axe correspond au mandat même de la Banque mondiale et doit donc être considéré en relation avec les cinq autres. Pour la France, il renvoie d'abord à **la priorité forte qui doit être affirmée en faveur de l'Afrique sub-saharienne**, c'est-à-dire la région la plus en risque vis-à-vis des OMD -400 millions de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, soit 51% de grande pauvreté contre 40% en Asie du sud et 8% en Amérique latine. Dans ce cadre, plusieurs questions méritent d'être posées : (i) sur le système d'allocation des ressources de l'AID -sur 47 pays clients d'Afrique sub-saharienne de la Banque mondiale, 39 sont éligibles aux concours de l'AID-, (ii) sur les priorités que la Banque mondiale entend poursuivre dans la région, mais aussi sur le mandat que la SFI doit y poursuivre, et (iii) sur les défis de long terme à relever pour l'AID, notamment du point de vue de son intégrité financière et de ses modalités d'intervention, sachant que vont s'ouvrir prochainement les négociations sur le futur cycle de l'AID (AID-16, 2011-2013).

Coordination entre la France et la Zone Franc en amont des réunions internationales, notamment les Comités du développement

La France utilise traditionnellement son poids au sein des instances multilatérales pour défendre et promouvoir les intérêts des pays les plus pauvres, en particulier des pays africains. Au sein du FMI et de la Banque mondiale notamment, elle plaide avec constance pour que les ressources et instruments de financement à destination de l'Afrique soient accrus et assouplis.

Par ailleurs, dans le contexte de crise internationale, la France souhaite que la recherche de solutions fasse l'objet de la concertation la plus large possible, associant en particulier les pays africains. En ce sens, le président de la République a plaidé pour élargir les discussions, au-delà du G7, à des formats plus représentatifs et plus légitimes pour traiter de changements d'ampleur historique. Sachant toutefois que le G20 reste, par exemple, par nature insuffisant pour refléter tous les intérêts de l'Afrique, la France a également poursuivi des actions spécifiques de concertation avec les pays africains.

Ainsi, M. Alain Joyandet s'est rendu, à la veille du G20 de Washington en novembre 2008, à la conférence de Tunis organisée par la BAfD et les ministres des finances africains afin de recueillir leurs préoccupations quant à l'impact de la crise. Par ailleurs nous avons obtenu que la Commission de l'Union Africaine soit associée à certains travaux du G20 -notamment ceux du groupe de travail n°4, co-présidé par la France- ainsi qu'au sommet de Londres du 2 avril 2009. En amont du sommet du G20 à Londres, Mme Christine Lagarde a par ailleurs convié les principaux responsables économiques et financiers de la Zone Franc à une réunion restreinte en février à Bercy afin d'écouter leurs analyses sur les propositions des groupes de travail et échanger sur les positions que la France souhaitait porter au sommet de Londres. De fait, il en était ressorti une grande convergence de vues sur les réformes relatives aux institutions de Bretton Woods, qu'il s'agisse de l'augmentation des ressources, de la flexibilisation des instruments de financement existants, ou de l'amélioration de la représentation de l'Afrique dans les organes de gouvernance.

La réunion des ministres de la Zone Franc qui s'est tenue à Ouagadougou le 17 avril 2009, au cours de laquelle Mme Christine Lagarde et M. Christian Noyer ont rendu compte aux pays de la Zone Franc des décisions du G20 ainsi que des débats et enjeux relatifs à leur mise en œuvre, a permis de prolonger cet effort de concertation avec les pays africains. Les ministres des finances de la Zone Franc ont décidé, à cette occasion, de renforcer leur mobilisation par la mise en place d'une structure *ad hoc*, à la fois pour assurer un suivi vigilant et formuler des propositions communes de mise en œuvre de ces mesures. L'ensemble des participants a également souhaité que tous les pays de la Zone Franc, y compris les pays à revenu intermédiaire, puissent bénéficier rapidement de l'augmentation des moyens financiers et de l'assouplissement des conditionnalités, toutes deux susceptibles de faciliter le développement économique de la Zone Franc. Un courrier conjoint a été rédigé en ce sens, adressé à MM. Dominique Strauss-Kahn et Robert Zoellick, dans la perspective des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale.

Les différents chantiers ouverts par le sommet de Londres sont désormais pleinement engagés, que ce soit au titre de l'augmentation des ressources du FMI et des banques de développement, ou de la réforme des modalités d'intervention de ces institutions. La concertation étroite avec nos partenaires africains reste au cœur de nos priorités – ainsi une nouvelle réunion restreinte des représentants de la Zone Franc a été organisée le 31 août 2009 à Paris, en amont du sommet de Pittsburgh.

1.1. La priorité accrue à l'Afrique implique en premier lieu d'**approfondir la discussion sur le système d'allocation des ressources de l'AID** (*Performance based allocation system* -PBA). Le PBA place les pays en compétition sur des critères identiques et constitue ainsi un système d'allocation des ressources qui tend à l'objectivité, ou en tout cas qui évite les choix discrétionnaires et donc les risques de dérive politique dans l'allocation de l'aide : s'agissant d'une enveloppe globale de plus de 40 milliards de dollars à répartir entre 80 pays, c'est un élément indispensable. Par ailleurs, le PBA repose sur des outils et des procédures d'évaluation de la performance des pays qui visent avant tout à allouer l'aide en fonction d'un critère d'efficacité : plus la gestion des pays est jugée performante, plus son allocation sera élevée car l'aide y sera en principe mieux utilisée.

Ce système qui valorise à juste titre la performance présente aussi certaines limites qui n'ont pu être dépassées malgré les ajustements apportés au PBA au fil des années.

Le système d'allocation de l'aide fondé sur la performance (PBA)

Formule générale - Le PBA consiste en une formule déterminant l'enveloppe allouée à chaque pays :

$$\text{Enveloppe AID} = \text{allocation de base} + [(\text{note de performance pays})^5 \times (\text{population})^1 \times (\text{PIB} / \text{habitant})^{-0,125}]$$

L'équilibre « besoins » / « performance » - La composante « besoins » de la formule tient compte de la démographie du pays, en établissant un lien proportionnel entre la population et l'allocation, à l'avantage des « grands » pays ; un correctif a été apporté *via* l'introduction d'une allocation plancher (1,5 M DTS par an sous l'AID-15) à laquelle s'ajoute le résultat de la formule. Cette composante tient ensuite compte du PIB / habitant, retenu comme indicateur de pauvreté : toutefois, l'exposant auquel il est élevé écrase fortement l'importance de cette donnée dans la formule.

La composante « performance » articule trois éléments, dont deux autour du *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), qui concourent à évaluer la qualité de gestion du pays. Le premier élément est la note obtenue par le pays au regard de la qualité des politiques économiques, des politiques structurelles (commerce ou régulation financière par exemple) et des politiques sociales et de réduction des inégalités. Le deuxième élément est la qualité de la gouvernance. Le troisième élément est la performance des projets de la Banque mondiale dans le pays (note de portefeuille) :

$$\text{Note performance pays} = (0,24 \times \text{CPIA}_{A-C}) + (0,68 \times \text{CPIA}_D) + (0,08 \times \text{note portefeuille})$$

La qualité des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales compte pour 24% dans l'évaluation de la performance du pays ; le facteur gouvernance est pondéré à 68% ; et le poids de la performance du portefeuille est de 8%. L'évaluation de la performance pays est ainsi dominée par les critères de bonne gouvernance, qui renvoient eux-mêmes à la transparence des comptes publics, au degré de corruption, ou à la gestion des finances publiques.

- Une première limite réside dans le manque de lisibilité et de transparence du système. C'est un élément important car si les facteurs clefs de l'évaluation de la performance des pays ne sont pas aisément intelligibles, il est douteux que le système produise les incitations requises pour pousser les pays à améliorer leur performance institutionnelle. Pour les bailleurs eux-mêmes, qui jusqu'à l'AID-15 n'avaient pas connaissance des enveloppes finales attribuées aux pays, ce n'est pas un système satisfaisant. La formule mathématique d'allocation de l'aide a certes été récemment quelque peu simplifiée, mais ces efforts se heurtent à la complexité inhérente au système.
- La deuxième limite, plus fondamentale, tient au contenu même de la formule et aux choix qui la sous-tendent. Comme indiqué plus haut, la notion centrale dans le PBA est celle d'efficacité de l'aide, appréhendée au travers de l'évaluation annuelle de la performance institutionnelle du pays. Dans ce cadre, la prise en compte des besoins objectifs du pays, appréhendés *via* le niveau de pauvreté, est secondaire : or, la juste rémunération de la performance et de la bonne gestion devrait être mieux équilibrée par la prise en compte du niveau de pauvreté dans l'absolu. De même, la vulnérabilité d'un pays aux chocs externes, qui se traduit par un accroissement des besoins de financement, n'est pas prise en compte dans la formule.
- Enfin, la troisième limite du PBA tient aux conditions de sa mise en œuvre, et en particulier à l'outil sur lequel il repose, le CPIA (*Country policy and institutional assessment*). La méthode d'évaluation qui est suivie semble parfois privilégier des indices formels de bonne gouvernance sur la réalité des pratiques et du fonctionnement du pays, ou des références contestables sur le plan scientifique -en particulier les indicateurs *Doing Business*-, ce qui en altère la fiabilité.

La priorité affichée en faveur des pays les plus pauvres implique que l'AID renforce son engagement en Afrique sub-saharienne et engage une réflexion en profondeur sur son système d'allocation de l'aide :

- en premier lieu du point de vue de l'équilibre entre rémunération de la performance et prise en compte des besoins objectifs en termes de pauvreté ;
- en deuxième lieu du point de vue de sa lisibilité / transparence et de sa fiabilité méthodologique.

1.2. Au-delà des enjeux liés au rééquilibrage du PBA, la revue stratégique lancée par le président Zoellick doit permettre de **préciser quels sont les principaux leviers de croissance et de réduction de la pauvreté que la Banque mondiale entend actionner en Afrique sub-saharienne**, et quelles sont par conséquent ses grandes priorités sectorielles.

Exemples d'intervention de la Banque mondiale en faveur de l'Afrique

République de Côte d'Ivoire (RCI) : les arriérés de la RCI vis-à-vis de la Banque mondiale ont été totalement apurés début 2008 grâce à un prêt-relais de la France, la moitié ayant été pris en charge par la RCI, l'autre moitié par la Banque mondiale. Celle-ci a décidé de réactiver son portefeuille de projets existants pour plus de 100 millions de dollars et d'octroyer un crédit d'urgence de relance économique de 35 millions de dollars. Ayant ensuite constaté le traitement équivalent des arriérés vis-à-vis d'autres créanciers multilatéraux ainsi que le maintien d'un programme avec le FMI, la Banque mondiale a acté son réengagement complet en RCI, à travers un nouvel appui budgétaire de 150 millions de dollars.

Togo : la Banque mondiale s'est réengagée au Togo après le remboursement des arriérés dus à l'AID, toujours grâce à un prêt-relais de la France en 2008 et à l'approbation par la Banque mondiale d'une subvention de reprise économique et de gouvernance de 164 millions de dollars. Un projet de développement communautaire de 17 millions de dollars de l'AID a été approuvé en juin 2008. S'y sont ajoutés depuis une autre opération de prêt à l'appui de politiques de développement de 20 millions de dollars, un projet d'urgence pour la réhabilitation des infrastructures et des équipements énergétiques de 25 millions de dollars, un projet sur le secteur financier et la gouvernance de 12 millions de dollars, une subvention de 7 millions de dollars dans le cadre du programme de réponse à la crise alimentaire et 1 million de dollars d'aide aux victimes d'inondations dans le cadre de l'initiative en faveur des pays à faible revenu en difficulté. En outre, la Banque mondiale prépare une opération de politique de développement pour aider le gouvernement du pays à gérer l'impact des récentes crises.

- La crise alimentaire survenue en 2008 a mis en lumière l'importance du secteur agricole et du développement rural, en particulier en Afrique. Cette crise est complexe et renvoie à de multiples enjeux qui ne sont pas tous agricoles, mais il est clair que la dynamisation des agricultures africaines est un levier essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté dans la région. En effet, si l'agriculture ne représente en moyenne qu'un tiers du PIB des pays africains, elle offre 70% des emplois et la majorité de la population africaine vit en zone rurale, surtout les segments les plus pauvres. En outre, comme l'a montré le *World Development Report 2008* (WDR), les exemples chinois et indien indiquent que la croissance imputable au secteur agricole est trois fois plus efficace en termes de réduction de la pauvreté que lorsqu'elle est alimentée par d'autres secteurs. C'est pourquoi le CICID de juin 2009 a consacré l'agriculture et la sécurité alimentaire parmi les cinq grandes priorités sectorielles de la France.

La Banque mondiale, comme l'ensemble de la communauté des bailleurs, a eu tendance à se détourner ces quinze dernières années du secteur agricole et du développement rural ; sur l'Afrique en particulier, les prêts de la BIRD et de l'AID sont ainsi passés de 419 millions de dollars en 1991 à 123 millions de dollars en 2000. Un redressement progressif a certes eu lieu ces dernières années avec l'intention de doubler le volume des engagements à environ 800 millions de dollars par an. C'est une direction que la France soutient très fortement mais qui devra être assumée de façon durable, et qui doit être poursuivie en conservant une vision multisectorielle : il ne s'agit pas seulement de soutenir l'agriculture proprement dite mais de couvrir l'ensemble du spectre du développement rural -infrastructures rurales, connexion des zones rurales aux marchés urbains, régulation des marchés...- ; il convient également, dans la mesure où la modernisation de l'agriculture en Afrique passe par une amélioration de la productivité, d'assurer le développement des activités économiques en secteur urbain pour permettre l'absorption de la main d'œuvre libérée dans le secteur agricole.

La Banque mondiale doit impérativement coordonner ses actions dans le domaine agricole avec les agences spécialisées de l'ONU (FIDA, FAO, PAM), dont les mandats sont très spécifiques -petits projets visant à renforcer les capacités des petits producteurs dans le cas du FIDA, expertise scientifique dans le cas de la FAO, aide alimentaire pour le PAM. La Banque mondiale, par ses avantages comparatifs dans le domaine des infrastructures -irrigation, électrification des zones rurales, amélioration des réseaux d'accès aux marchés...- a un rôle très complémentaire de ces institutions. Elle doit également contribuer à renforcer la dynamique agricole régionale, en particulier en Afrique. La Banque mondiale doit enfin renforcer son soutien aux programmes de protection sociale, en lien avec les organismes internationaux concernés, et à la mise en place de filets de protection sociale.

- Un deuxième levier de croissance important est la promotion de l'intégration régionale. C'est une priorité essentielle pour la France, tant dans le cadre bilatéral que multilatéral -y compris dans le cadre de l'Union européenne-, notamment compte tenu de ses accords de coopération monétaire avec les pays de la zone franc, que nous souhaitons voir mieux intégrée dans le dialogue que mène l'AID avec les pays africains. En outre, l'Afrique sub-saharienne est l'une des régions du monde les plus fragmentées et comportant un nombre élevé de petits Etats enclavés et sans débouché maritime.

L'AID a certes intégré cette problématique, notamment au travers du mécanisme de financement des projets régionaux. L'enveloppe consacrée à ce mécanisme a d'ailleurs augmenté dans le cadre de l'AID-15 pour atteindre 1,5 milliard de dollars, et c'est un motif très important de l'engagement financier de la France dans cette reconstitution. Toutefois, cette approche reste partielle et limitée au niveau des projets ; elle ne permet pas suffisamment à la Banque mondiale de se positionner sur la promotion de l'intégration régionale au niveau de sa programmation stratégique. Le département de l'intégration régionale qui a été créé au sein de la région Afrique insufflé à cet égard une nouvelle culture, et l'élaboration récente d'une stratégie d'intégration régionale pour l'Afrique (*Regional integration assistance strategy*), qui doit être le pendant des *Country assistance strategies* (CAS), est un premier pas encourageant : ce travail se heurte cependant à la primauté de l'approche pays et doit encore être approfondi. Les enquêtes de terrain menées auprès du réseau diplomatique français en Afrique montrent bien que la Banque mondiale reste presque exclusivement axée sur le dialogue pays. Ses outils sont d'ailleurs mal adaptés puisque l'AID n'est par exemple pas en mesure de financer directement les communautés économiques régionales (CER), alors que le renforcement de leurs capacités institutionnelles apparaît comme un levier important pour dynamiser les processus d'intégration régionale. Ce type de contrainte juridique et opérationnelle doit être levé.

- L'un des principaux défis de la croissance et du développement de l'Afrique sub-saharienne tient enfin à son handicap en termes de coûts de production, qui entrave l'émergence d'un véritable tissu industriel. Il s'agit d'un défi à relever rapidement, conformément à la priorité du CICID sur le soutien à la croissance, qui passe notamment par le soutien aux infrastructures, au secteur privé, à la qualification des personnes et à la gouvernance.

Cela renvoie donc en premier lieu au déficit de la région en **infrastructures** lourdes : énergie, transport, eau et assainissement, infrastructures urbaines, télécommunications... C'est un domaine dans lequel l'avantage comparatif de la Banque mondiale est avéré, et qui représente déjà une part importante de son portefeuille, y compris en ce qui concerne l'AID. La France

souhaite que cette direction soit maintenue et que l’AID conserve un engagement fort dans le financement des infrastructures. Il est ici important de coordonner les actions de la Banque mondiale avec les initiatives régionales africaines en la matière comme celles portées par le NEPAD ou le programme économique régional de l’UEMOA et prochainement de la CEMAC.

Cela renvoie en deuxième lieu au rôle de la Banque mondiale dans le soutien et le financement du **secteur privé**. Compte tenu des défis démographiques et du poids de l’économie informelle en Afrique sub-saharienne, l’émergence d’un secteur privé viable et générateur d’emplois est en effet au cœur des priorités que la Banque mondiale doit promouvoir.

Le développement du secteur privé en Afrique est une des principales priorités de la politique de développement française. Le président de la République Nicolas Sarkozy lui a d’ailleurs donné un nouvel élan en annonçant en février 2008 le lancement de l’initiative pour le soutien à la croissance en Afrique, qui permettra de mobiliser plus de 2,5 milliards d’euros d’engagements sur les cinq prochaines années. Grâce à la recherche d’un effet de levier maximal sur les opérations, cette initiative devrait en outre permettre de toucher 2 000 entreprises africaines.

Dans ce cadre, nous souhaitons que la SFI accentue ses efforts pour accompagner la croissance du secteur privé en Afrique sub-saharienne. Ses engagements sur la région ont déjà beaucoup progressé au cours des dernières années (de 140 millions de dollars en 2003 à 1,4 milliard de dollars en 2007) et sont également plus diversifiés, à l’image de récentes opérations dans les infrastructures et du projet de fonds d’investissement dans le secteur de la santé, qui devrait être doté de 100 millions de dollars. Il faut bien sûr poursuivre ce mouvement -en attachant par ailleurs une attention renforcée à l’additionalité des opérations et en accentuant encore la diversification géographique du portefeuille (en particulier vers l’Afrique francophone)- mais la tendance est globalement encourageante. La création d’une vice-présidence en charge de l’Afrique sub-saharienne -dont le siège est en Afrique du Sud- en juillet 2008 est également un signe positif.

Toutefois, il semble aujourd’hui nécessaire de mieux préciser le mandat de la SFI dans les « marchés pionniers » -c'est-à-dire dans les marchés des régions les plus démunies et dans les secteurs les plus susceptibles d’accélérer le développement- ou en tout cas de mieux hiérarchiser ces marchés. La définition retenue à ce jour, qui couvre tous les pays éligibles au concours de l’AID, apparaît en effet trop large et mal adaptée aux nuances qui caractérisent le niveau de développement du secteur privé dans ces pays. Certains pays dits « *blend* » -ayant aussi accès aux prêts de la BIRD- en particulier ne peuvent guère être qualifiés de marchés pionniers au même titre que des Etats fragiles, des pays post-conflit ou des PMA d’Afrique sub-saharienne : une hiérarchisation plus fine du mandat de la SFI dans les marchés pionniers aiderait donc probablement à privilégier davantage l’Afrique sub-saharienne. Dans cette région, une priorité particulière devrait également être accordée au renforcement des systèmes financiers afin d’accompagner les efforts de valorisation et de mobilisation des transferts des migrants ; au surplus, c’est un domaine sur lequel des synergies importantes peuvent être créées avec l’action de l’AID et du FMI.

Il convient enfin que le groupe de la Banque mondiale promeuve le développement du secteur privé à travers des formules innovantes : partenariats public-privé (PPP), attraction des IDE, rôle des fonds souverains, etc.

En troisième lieu, un levier réside dans la **formation** professionnelle et universitaire, enjeu crucial pour transformer la croissance en développement. Aujourd'hui, les entreprises du continent et celles qui souhaitent s'y installer ne trouvent pas sur place les ressources humaines nécessaires. Le soutien aux dispositifs de formation et d'enseignement professionnel et supérieur est indispensable pour étayer la croissance et lutter contre la pauvreté en Afrique. La Banque mondiale doit y reconnaître une priorité, dans le prolongement de celle du CICID sur l'éducation et la formation professionnelle, la France souhaitant des objectifs ambitieux pour la scolarisation en Afrique et l'insertion professionnelle des jeunes.

Enfin, un autre levier déterminant, selon la France, pour réduire la pauvreté et pour la croissance est l'amélioration des processus de gouvernance. Favoriser une gouvernance démocratique – au-delà de la nécessaire lutte contre la corruption - est un élément essentiel pour un développement humain durable, notamment en Afrique.

Un partenariat entre la France et la Banque mondiale en matière d'éducation : l'initiative *Fast-Track Education for all*

L'initiative « Fast-Track/éducation pour tous » (EFA-FTI) est une initiative multi-bailleurs dont le secrétariat est logé à la Banque mondiale tout comme le principal instrument financier dédié, le « fonds catalytique ». Cette initiative a été lancée au début des années 2000 pour accélérer le processus de scolarisation primaire universelle en allouant des ressources additionnelles aux pays à faible revenu présentant des politiques éducatives efficaces et soutenables à moyen terme.

La France a joué un rôle moteur dans la conception et le lancement de cette initiative, et de ce fait a réussi à orienter les politiques éducatives de la Banque mondiale et l'allocation de ses ressources.

Conception : le cadre méthodologique est né d'une étude lancée à la fin des années quatre vingt dix par l'ancien ministère de la coopération. Cette étude, sur la base d'une analyse empirique des résultats en matière de scolarisation primaire dans une série de pays en développement, a dégagé une série de facteurs déterminants.

Ces facteurs ont été érigés en critères d'éligibilité au sein d'un cadre indicatif, pour accéder aux financements de l'initiative EFA-FTI : part de l'éducation dans le budget national et notamment part de l'éducation primaire, part des dépenses non salariales, nombre d'enfants par classe, etc. Dès lors, un travail a été réalisé, souvent par des équipes mixtes Banque mondiale/France, pour aider les pays candidats à réorienter les politiques en fonction de ces critères afin d'améliorer les performances de la dépense publique d'éducation. Des outils analytiques ont été développés, en particulier le rapport sur l'état du système éducatif national (Resen), modèle de simulation à moyen terme.

Pilotage : la France s'est beaucoup investie dans le pilotage de l'initiative EFA au début des années 2000, en la présidant et en mettant de l'expertise technique à disposition du secrétariat.

Mise en œuvre : la France a mis en place à Dakar, auprès du bureau régional pour l'Afrique de l'UNESCO, un pôle d'analyse sectoriel réunissant des experts Français et Africains avec une double mission : (i) mener des missions d'appui et de conseil à l'élaboration de politiques sectorielles éducatives en Afrique sub-saharienne, conjointement avec les équipes de la Banque mondiale ; (ii) conduire des travaux de *monitoring* et de capitalisation des leçons de cette expérience.

Résultats : (i) sur les sept premier pays « élus » à l'initiative, quatre étaient des PMA d'Afrique francophone. L'osmose entre l'approche méthodologique de l'initiative, donc *in fine* de la Banque mondiale, et le travail d'accompagnement de la coopération française sur le terrain a permis d'offrir un cadre d'orientation aux financements multilatéraux ; (ii) la France a fortement orienté les priorités sectorielles et géographiques de la Banque mondiale, ainsi que sur ses modes d'intervention.

La Banque mondiale doit inscrire son engagement en Afrique dans un cadre stratégique clair, qui identifie et hiérarchise les principaux leviers de croissance que la Banque mondiale entend actionner en priorité :

- **la dynamisation des agricultures africaines et le soutien au développement rural ;**
- **la promotion de l'intégration régionale, y compris en autorisant un appui direct de l'AID aux communautés économiques régionales (CER) ;**
- **le financement des infrastructures essentielles et le développement d'un secteur privé viable et générateur d'emploi, au travers d'un rééquilibrage du mandat de la SFI sur les marchés pionniers des régions démunies et grâce à une action tournée vers l'insertion professionnelle.**

1.3. Pour jouer son rôle dans les pays les plus pauvres la Banque mondiale doit enfin relever les **défis de moyen et long termes posés à l'AID**, son principal instrument dans ces pays.

- Le premier défi est d'élargir le cercle des contributeurs à l'AID, notamment aux pays en développement à haut revenu -Arabie saoudite, Corée du Sud, Koweït, etc.- ou à revenu intermédiaire -Brésil, Russie, Chine, etc. La réforme de la gouvernance en cours, qui vise à reconnaître leur poids nouveau dans l'économie mondiale, pourrait y contribuer en conditionnant l'accroissement des parts et droits de vote de ces pays au fait qu'ils assument des sujétions concomitantes en termes de contributions financières au groupe de la Banque mondiale et en particulier à l'AID.

Un mouvement dans cette direction permettrait à la Banque mondiale d'aborder plus facilement la question du financement de l'AID et du développement des pays les plus pauvres avec les bailleurs émergents. Le financement de l'AID reste en effet trop déséquilibré au regard du rôle croissant que jouent les grands bailleurs émergents, au premier rang desquels la Chine. Cette dernière a certes rejoint le groupe des bailleurs de l'AID à l'occasion de la dernière reconstitution, et c'est là un signal très positif ; toutefois, sa contribution est restée limitée et n'a pas encore permis d'entrevoir un meilleur partage du fardeau, aujourd'hui essentiellement porté par les Européens -dont les contributions représentent désormais environ 60% des reconstitutions de l'AID- et les pays du G7.

- Le deuxième défi est de pérenniser le financement de l'AID dans le contexte des initiatives d'annulation de dette PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et IADM (Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale). Dans le cadre de ces initiatives, trente-cinq à quarante pays auront bénéficié d'un allègement de dette jusqu'à hauteur de 100 milliards de dollars au total. La part de la Banque mondiale doit s'établir à un tiers de ce montant, soit environ 14 milliards au titre de l'initiative PPTE et 18 milliards au titre de l'IADM.

Ces annulations de dette devant être compensées par les bailleurs, l'AID se trouve durablement placée, vis-à-vis de ces derniers, dans une situation de dépendance accrue. D'où l'importance attachée à ce que, d'une part, tous les bailleurs remplissent leurs engagements et à ce que, d'autre part, les conditions de la prise en compte de ces engagements par l'AID soient assouplies. En effet, les difficultés techniques à formaliser leurs engagements sur des horizons pluriannuels que rencontrent certains bailleurs -par ailleurs politiquement engagés et respectueux de leurs engagements annuels- ne doivent pas se traduire par une contrainte artificielle sur la capacité d'engagement de l'AID.

- Le troisième défi est de faire évoluer les modalités d'intervention de l'AID afin d'en renforcer la pertinence, en particulier sur le plan de la contra-cyclicité.

L'AID intervient aujourd'hui sous forme de dons ou de prêts, l'arbitrage entre ces deux options dépendant de l'évaluation qui est faite, en commun avec le FMI, de la viabilité de la dette du pays : si son endettement est jugé insoutenable, l'AID intervient sous forme de don, et dans le cas contraire sous forme de prêts. Une gradation existe et permet de mixer les instruments dans certains pays, de même qu'un système fondé sur l'octroi de dons a été mis en place pour neutraliser l'aléa moral qui aurait consisté à encourager l'endettement excessif ; concrètement, et toutes choses égales par ailleurs, un pays bénéficiant de dons reçoit donc un volume d'aide moins important. Ce système est globalement performant et constitue un acquis auquel la France est très attachée, même si certains ajustements peuvent y être apportés.

A cet égard, la Banque mondiale doit renforcer son rôle dans le ré-endettement responsable. Avec le FMI et en tant que partenaire du Club de Paris, présidé par la France, la Banque mondiale joue en effet un rôle essentiel pour préserver la soutenabilité de la dette des pays en voie de développement, en faisant respecter les règles du Cadre de soutenabilité de la dette. Dans la perspective de l'amélioration et de l'adaptation de ce Cadre dont la revue est engagée conformément à la recommandation du G20, la Banque mondiale doit renforcer en pratique son rôle d'aide aux bailleurs et aux bénéficiaires pour la mise en œuvre au quotidien des règles du Cadre, de façon coordonnée et cohérente avec le FMI.

Par ailleurs, les conditions attachées aux prêts de l'AID pourraient être rendues plus flexibles pour renforcer leur caractère contra-cyclique. Actuellement, les prêts standards de l'AID sont octroyés sur 40 ans, assortis d'une période de grâce sur les dix premières années, et avec des taux d'intérêt réduits -entre 2 et 4% variable dans le temps. Au total, ils présentent un élément don d'environ 70%. Toutefois, la politique de crédit de la Banque mondiale est également très rigoureuse : en cas de retard de plus de trente jours sur une échéance, les décaissements sont stoppés, et au bout de six mois, le pays est classé en arriérés et sous sanctions, plus aucun projet ne pouvant être engagé à son bénéfice. Sans remettre en question ce système, l'AID pourrait imaginer des modalités de financement plus souples, notamment pour tenir compte de l'exposition des pays les plus pauvres au risque de chocs exogènes qui peuvent entraîner des difficultés de financement, le cas échéant aggravées par une rupture des relations avec la Banque mondiale. Sur le modèle du Prêt Très Concessionnel Contra-cyclique (PTCC) actuellement testé par l'AFD au Burkina Faso et au Sénégal, l'AID pourrait ainsi assortir ses prêts d'une période de grâce sécable et flottante, qui permettrait au pays de suspendre provisoirement le remboursement du principal sous certaines conditions prédéterminées correspondant à un choc exogène. La période de grâce totale ne serait pas rendue plus longue mais plus de flexibilité serait offerte au pays, et l'intervention de l'AID serait ainsi rendue plus contra-cyclique, donc plus pertinente.

L'AID pourrait également intégrer une facilité de réaction rapide, rendant ses ressources plus vite disponibles. Un instrument permanent d'intervention souple et réactif face aux crises et aux chocs exogènes est nécessaire pour réduire concrètement la vulnérabilité des pays pauvres.

Pour remplir son mandat dans les pays les plus pauvres, la Banque mondiale doit élargir le cercle de ses contributeurs, consolider le modèle de financement de l’AID et faire évoluer ses modalités d’intervention :

- la revalorisation du poids des pays émergents dans la gouvernance de la Banque mondiale doit également se traduire par des contributions financières de leur part à l’AID ;
- la consolidation des finances de l’AID passe par une compensation intégrale du coût des annulations de dette et par un assouplissement des modalités de comptabilisation des engagements des pays bailleurs ;
- la Banque mondiale doit dans ce cadre conforter son rôle de garant du ré-endettement responsable tout en permettant l’exploitation des flexibilités du Cadre de soutenabilité de la dette ;
- les modalités d’intervention de l’AID peuvent être assouplies afin d’avoir un impact contra-cyclique plus fort face aux risques de chocs exogènes dans les pays les plus pauvres.

AXE 2 : « ACCROÎTRE L’ENGAGEMENT DE LA BANQUE MONDIALE DANS LES ÉTATS FRAGILES »

La question des Etats fragiles occupe une place croissante dans les débats de la communauté internationale, et la France en a fait au CICID du 5 juin 2009 une clef de la concentration géographique de l’aide. Il est ainsi apparu indispensable de ne plus seulement se préoccuper des Etats en crise ou post-conflit mais de prendre aussi en compte les situations présentant un danger potentiel de détérioration pour prévenir l’irruption des crises.

A la suite des bailleurs bilatéraux, les organisations multilatérales ont à leur tour développé des approches spécifiques : c’est le cas de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, en particulier la BAfD, mais aussi de l’UE ou de l’OCDE, qui a défini en 2005 des « principes d’engagement dans les Etats fragiles ». Nous avons ainsi obtenu une meilleure prise en compte des Etats fragiles pour les affectations de ressources lors des négociations de l’AID-15. Toutefois, malgré certaines convergences, ces approches se distinguent par de nombreux points, tout simplement parce qu’il n’existe pas de définition univoque des Etats fragiles.

2.1. L’accroissement de l’engagement dans les Etats fragiles nécessite en premier lieu **que la Banque mondiale définisse précisément la stratégie qu’elle entend poursuivre** : la manière dont elle appréhende ce concept, les critères de fragilité qu’elle retient, les objectifs prioritaires qu’elle se fixe dans ce type d’environnement. Ce devrait être l’objet du prochain rapport sur le développement dans le monde (WDR 2011) consacré aux Etats fragiles et auquel la France veillera à être associée.

- La notion d’Etat fragile restant un élément évolutif et flou par nature, la Banque mondiale n’a pas nécessairement à s’aligner sur l’approche que d’autres acteurs ont retenue, mais elle ne peut rester dépourvue de cadre clair. Les réformes engagées par la Banque mondiale pour rationaliser son dispositif en faveur des Etats fragiles constituent une évolution positive, mais la Banque mondiale retient encore une définition trop mécanique des Etats fragiles, en fonction de leur performance CPIA, dont les critères s’avèrent peu adaptés aux problèmes structurels des pays concernés. En effet, tous les pays dont la notation CPIA est

inférieure à 3,2 -sur une échelle allant jusqu'à 6- sont ainsi classés comme Etats fragiles, ce qui amène à une liste d'une trentaine de pays, dont les deux tiers en Afrique. Cette approche apparaît aujourd'hui trop fruste au regard de la complexité des situations de fragilité mais aussi au regard des efforts de définition et de conceptualisation que d'autres institutions ont déployés, à commencer par l'Union Européenne. Dès lors que l'engagement de la Banque mondiale dans les Etats fragiles est affirmé comme une des six grandes priorités de l'institution, il est indispensable que la Banque mondiale fasse à son tour cet investissement intellectuel et mette en place une définition ou des critères d'engagement qui couvrent l'ensemble du « continuum de fragilité ». La Banque mondiale doit également définir des objectifs plus précis de son engagement dans de tels pays et identifier sa plus-value par rapport à d'autres acteurs.

- La Banque mondiale doit donc se doter d'une « doctrine d'emploi » qui énonce clairement le rôle qu'elle entend jouer dans les Etats fragiles. Plus qu'ailleurs encore, l'intervention dans les Etats fragiles requière une action concertée de la communauté internationale. Un recentrage des missions de la Banque mondiale devrait donc aller de pair avec une meilleure coordination de ses interventions avec celles d'autres bailleurs. Les efforts engagés dans ce domaine avec les Nations Unies sont à poursuivre, et ce avec le système de l'ONU dans son ensemble. Ils pourraient aussi être étendus à d'autres domaines ou acteurs, comme l'Union européenne. La qualité du travail technique de la Banque mondiale permettrait d'ailleurs d'améliorer, par l'exemple de bonnes pratiques de gestion, les performances de l'ONU à cet égard. Des concertations entre les membres de la communauté des bailleurs sur des mécanismes conjoints de planification stratégique et de programmation auraient toute leur utilité dans des Etats fragiles où les capacités sont faibles et les procédures de gestion des bailleurs trop complexes.

La doctrine d'emploi devrait notamment préciser : (i) les modes d'action préventive de la Banque mondiale, (ii) les conditions spécifiques de réponse aux OMD dans les Etat fragiles, (iii) les critères subséquents de ciblage des programmes d'aide au bénéfice des populations les plus vulnérables et (iv) les choix sectoriels de soutien aux transitions politiques, par exemple pour le rétablissement à court terme des services sociaux de base ou le renforcement à plus long terme des capacités de l'Etat.

La Banque mondiale apparaît relativement en retard, dans la mesure où elle traite encore les Etats fragiles ou les pays post-conflit essentiellement par exception, au travers de mécanismes dérogatoires. Elle doit se doter d'un mandat exhaustif sur les Etats fragiles, à partir duquel des instruments plus adéquats pourront être mis en place s'il y a lieu.

2.2. Sur la base d'une définition claire de sa stratégie, la Banque mondiale pourra **ajuster ses modalités d'intervention dans les Etats fragiles**, en termes de présence et d'effectifs, mais aussi en termes d'instruments, et en cohérence avec les principes d'engagement définis par le CAD de l'OCDE. Des changements importants ont d'ailleurs déjà été amorcés dans ce domaine au cours des derniers mois, en lien avec des attentes exprimées de longue date par la France. Mais ces changements doivent être poussés plus loin pour faire réellement évoluer la culture de la Banque mondiale et renforcer durablement son investissement dans les Etats fragiles.

- Le premier défi pour la Banque mondiale est de renforcer sa présence dans les Etats fragiles, du moins lorsque les conditions de sécurité et le contenu du partenariat noué avec la Banque mondiale justifient une présence sur le terrain. Le problème doit être posé en termes

de gestion des ressources humaines et d'incitations à même d'attirer les meilleurs éléments. Les incitations financières mises en place ne sont pas négligeables mais il serait souhaitable de mieux valoriser l'expérience des Etats fragiles dans le déroulement des carrières et l'accès aux postes d'encadrement et de direction.

• La Banque mondiale doit par ailleurs réfléchir à ses instruments d'intervention et voir dans quelle mesure la gamme dont elle dispose ne pourrait pas être élargie ou assouplie pour gagner en efficacité. Pourraient en particulier être explorés le recours à l'aide budgétaire, les programmes d'assistance technique, et les modalités d'apurement des arriérés :

- (i) s'agissant du recours à l'aide budgétaire globale, la Banque mondiale conserve de fortes réticences dans le cas des Etats fragiles ou post-conflit, alors qu'il peut s'agir parfois de la modalité de financement la plus appropriée ; sur le modèle du Fonds européen de développement (FED), qui augmente par exemple la part de l'aide budgétaire dans ses programmes avec la mise en place de tranches additionnelles décaissées en fonction d'objectifs conjointement définis, la Banque mondiale pourrait assouplir sa doctrine et accepter de recourir davantage à ce type d'instruments, y compris dans les environnements difficiles ;
- (ii) s'agissant des programmes d'assistance technique, la Banque mondiale pourrait essayer de mieux mobiliser les diasporas. Sur le modèle de programmes mis en place par le Département d'Etat américain, notamment au Libéria, la Banque mondiale pourrait ainsi financer des emplois à durée déterminée dans les administrations d'Etat qu'il s'agit de remettre sur pied : elle mobiliserait ainsi les compétences et le désir d'engagement qui existent au sein des diasporas, et assurerait sans doute une appropriation supérieure des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités. Toutefois, si la mobilisation des diasporas constitue une piste intéressante, elle ne doit pas seulement se traduire par la présence provisoire d'experts originaires du pays mais venus du nord. Au contraire, elle doit conduire à renforcer les institutions de manière pérenne et ne pas négliger l'effet sur le long terme des mesures engagées. Des actions spécifiques en faveur de l'insertion des jeunes peuvent constituer une autre piste de réflexion et d'action ;
- (iii) on ne saurait trop insister sur l'importance des mécanismes de financement des opérations d'apurement d'arriérés, comme ont pu en bénéficier la Côte d'Ivoire et le Togo en 2008. L'effet de levier de ces opérations est en effet très important car il permet aux pays concernés de renouer avec la communauté internationale en bénéficiant à nouveau des financements de l'ensemble des bailleurs et en se qualifiant pour les initiatives d'annulation de dette. A l'instar de la Facilité pour les Etats fragiles de la BAfD, la Banque mondiale pourrait mettre en place une facilité *ad hoc* permettant notamment d'éviter d'avoir recours aux prêts-relais consentis par des bailleurs, qui soulèvent de nombreuses difficultés techniques et juridiques et ralentissent le processus ; de même, la Banque mondiale fait parfois preuve d'une rigidité excessive dans le déroulement de ces opérations, en particulier sur la clause de comparabilité de traitement entre créanciers *-pari passu-*, et ce faisant complique le processus à l'œuvre dans d'autres institutions, en particulier la BAfD ;
- (iv) enfin, la Banque mondiale doit mieux intégrer la dimension régionale des crises ou des situations de fragilité dans sa planification. Ce qui est vrai dans le cas général l'est d'autant plus encore s'agissant des Etats fragiles, en particulier en Afrique sub-saharienne.

Pour élever les Etats fragiles au rang de priorité stratégique, la Banque mondiale doit :

- mener un travail d'analyse et de définition conceptuelle, et se doter d'une véritable doctrine qui précise le rôle qu'elle entend jouer dans ce type de contexte, et les objectifs qu'elle se fixera dans le cadre de son mandat et en concertation avec la communauté internationale ;
- poursuivre le travail qui a été engagé pour ajuster les instruments et les modalités d'intervention de la Banque mondiale dans les Etats fragiles : renforcer les incitations données aux effectifs, assouplir le recours à l'aide budgétaire, mieux mobiliser les diasporas au service des phases de transition et reconstruction des pays post-conflit, assouplir et simplifier le déroulement des opérations d'apurement d'arriérés ;
- ne pas négliger la dimension régionale des crises ou des situations de fragilité.

**AXE 3: « AMÉLIORER L'OFFRE DE LA BANQUE MONDIALE
À DESTINATION DES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE »**

Ce troisième axe concerne essentiellement la BIRD, même si le développement de synergies au sein du groupe est un enjeu clef du point de vue des pays à revenu intermédiaire (PRI). La question centrale est celle de la pertinence de l'action de la BIRD dans un groupe de pays très hétérogène, parmi lesquels les principaux emprunteurs ont un accès croissant à d'autres sources de financement -la crise financière mondiale n'ayant d'ailleurs pas remis en cause tous les acquis- et mettent ainsi sous tension la compétitivité de la Banque mondiale : en d'autres termes, il s'agit pour la Banque mondiale de rehausser son offre et d'enrayer la baisse des engagements, qui a atteint 3% par an sur les vingt dernières années. A cet égard, la France reste convaincue de la légitimité et de la pertinence de l'action de la BIRD dans les PRI, en particulier au profit des populations les plus vulnérables qui y sont concentrées ; mais elle souhaite que son rôle n'y soit pas appréhendé seulement sous le prisme de la compétitivité-prix, et que les réponses apportées à la contraction du portefeuille ne se limitent pas aux enjeux de tarification.

3.1. La BIRD doit **accompagner le développement des PRI en apportant ses financements aux conditions adéquates**. Elle doit aussi tenir compte des autres acteurs, et des impératifs internes au groupe.

- Apporter ses financements aux conditions adéquates ne signifie cependant pas que la Banque mondiale doive renoncer à l'unicité de tarification. Ce principe est cohérent avec l'identité coopérative de la Banque mondiale. Il implique des effets redistributifs indirects entre les pays clients de la BIRD et il suppose une certaine solidarité entre les pays en développement.
- L'adéquation des conditions de financement offertes par la BIRD suppose en revanche de concilier l'objectif de compétitivité avec d'autres enjeux, en particulier la soutenabilité du modèle financier de la BIRD, sa capacité à dégager des résultats financiers permettant d'abonder l'AID, et l'équité entre les différentes catégories de clients. La BIRD a déjà révisé en profondeur sa politique de tarification, aboutissant à une grille plus lisible et très compétitive, permettant aux PRI d'emprunter à des conditions très favorables.

La rentabilité de la BIRD et sa capacité de génération de revenu sont toutefois des éléments importants pour le financement de l'AID. Les transferts internes au groupe -essentiellement de la BIRD vers l'AID- représentent historiquement un peu plus de 6% des ressources de cette dernière et se substituent implicitement aux dividendes que les actionnaires n'exigent pas. Il est donc impératif que les efforts de compétitivité de la BIRD ne se fassent pas au détriment du financement de l'AID et qu'une certaine équité entre PRI et pays pauvres soit maintenue au travers du groupe.

Enfin, la Banque mondiale doit aussi éviter les effets d'éviction par rapport aux financements de marché, et tenir compte des autres acteurs du financement des PRI, en particulier les banques régionales de développement. A cet égard, les dernières mesures prises en matière de tarification n'ont pas été suffisamment concertées, en particulier avec la BAfD, qui s'est trouvée rapidement contrainte d'abaisser ses propres taux. La quasi « guerre des prix » qui s'est engagée sur cette base est sous-optimale pour un actionariat qui est sensiblement le même dans ces différentes institutions, et elle entre en contradiction avec notre vision de l'articulation entre les institutions financières internationales, qui ne saurait reposer exclusivement sur un principe de concurrence. A ces divers titres, la légère révision à la hausse de la tarification des prêts décidée en 2009 doit être encouragée comme une première étape.

- La question des conditions de financement offertes aux PRI se pose toutefois en d'autres termes s'agissant des biens publics mondiaux. Sans soulever à ce stade la question des biens publics mondiaux qui pourraient ou non trouver leur place dans le mandat de la Banque (*infra* axe 4 « Renforcer l'engagement de la Banque mondiale sur les biens publics mondiaux »), 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 (« *blending* »). C'est le cas en particulier s'agissant de la lutte contre le changement climatique, qui appelle des investissements massifs dans le cadre des efforts d'atténuation. La stratégie élaborée par la Banque mondiale sur le changement climatique répond à cette spécificité au travers des fonds climat, notamment le *Clean Technology Fund* (CTF), qui ont été mis en place avec le concours de la France.

A cet égard, il est probable que ces subventions et prêts très concessionnels apportés par les bailleurs au travers du CTF auront un impact favorable sur le volume des engagements de la BIRD et sur son bilan. Cet impact devra être mesuré avec précision, y compris lors des prochaines revues de la tarification qui devront apprécier la soutenabilité du modèle de financement en vigueur. Il serait aussi souhaitable que ce type d'éléments dons ne profite pas uniquement au bilan de la BIRD mais permette également à d'autres acteurs, en particulier les banques régionales de développement, de faire monter en puissance leurs programmes de financement de la lutte contre le changement climatique.

La BIRD doit veiller à apporter ses financements aux PRI à des conditions adéquates, en respectant un certain nombre de principes :

- concilier un niveau de tarification attractif avec l'équilibre financier de la BIRD et la capacité de transferts vers l'AID, au nom d'un principe d'équité, et développer une approche moins concurrentielle et plus complémentaire entre banques multilatérales de développement ;
- ajuster les conditions de financement aux objectifs et à la nature du programme, en particulier s'agissant des biens publics mondiaux -mais sans remettre en cause l'identité coopérative de la Banque mondiale.

3.2. Au-delà des questions de tarification, pour renforcer son rôle dans les PRI, la Banque mondiale doit surtout réfléchir en termes de **qualité de l'offre**.

- Le premier défi de ce point de vue est de réduire les coûts de transaction liés aux opérations de la Banque mondiale.

Les délais d'instruction des projets et les contraintes de procédure restent parfois un frein à l'attractivité de l'offre de la Banque mondiale, en particulier pour les PRI lorsqu'ils ont un accès aisé aux marchés de capitaux. La Banque mondiale elle-même chiffre ce handicap comme équivalant à un surcoût d'environ 100 points de base sur les taux offerts par la BIRD, ce qui souligne l'importance des efforts à conduire.

- Le deuxième défi est de développer une offre plus innovante et mieux adaptée aux besoins et à la demande des PRI.

Le développement des prêts en monnaie locale est un élément important dans ce contexte et aurait le mérite de réduire l'exposition des pays en développement au risque de change. A ce jour, l'encours de prêts en monnaie locale de la BIRD reste marginal. L'initiative « Gemloc » d'investissement dans les obligations en monnaie locale des pays émergents va dans la bonne direction. Favorable à la robustesse des secteurs financiers locaux, elle combine les prestations spécifiques de la Banque mondiale et les mécanismes du secteur privé -stratégies d'investissement, indice obligataire spécifique, conseil en matière de réforme financière- pour développer les marchés obligataires en devise nationale.

Il en va de même des financements sous-souverains. Apportés directement aux collectivités territoriales sans garantie du gouvernement, ces financements permettraient en effet à la Banque mondiale de mieux répondre au creusement des inégalités territoriales qui accompagne souvent la croissance rapide des pays émergents. Or à ce jour, malgré le lancement du *Sub-national development program* (SND) conjoint à la BIRD et à la SFI, l'engagement de la Banque mondiale reste faible dans ce domaine.

D'autres exemples pourraient être mis en avant, notamment en ce qui concerne le développement de nouveaux instruments de type assurantiel, comme certains clients en ont fait la demande et comme la Banque mondiale commence à s'y engager -*Deferred Drawdown Option* sur les catastrophes naturelles ; offre d'intermédiation pour les produits dérivés indexés sur les risques météorologiques- ou s'agissant des crédits carbone et l'incitation des pays en développement à s'engager davantage sur les marchés d'émission.

L'attractivité de la BIRD ne doit pas seulement reposer sur sa politique de tarification mais tout autant sur la qualité de son offre :

- **réduire les coûts de transaction ;**
- **développer une offre plus innovante et mieux adaptée aux besoins des clients, en particulier sur les financements en monnaie locale et les prêts sous-souverains.**

3.3. Enfin, la Banque mondiale doit **renforcer la logique de groupe** : c'est une direction qui vaut de manière générale et qui trouve donc à s'appliquer vis-à-vis des PRI. Alors que des synergies et des complémentarités importantes existent entre les entités du groupe, on assiste encore trop souvent à une coexistence / concurrence, notamment sur les activités d'assistance technique mais aussi sur les produits assurantiels, même si une

dynamique de groupe tendant à unifier et rendre cohérente cette gamme de produits est désormais esquissée.

La Banque mondiale doit continuer à explorer les synergies potentielles entre la BIRD et la SFI, pour que le groupe présente un visage aussi unifié que possible à ses clients. Cela devrait passer par la généralisation des stratégies pays uniques et communes aux différentes entités du groupe, ainsi que par une collaboration plus étroite entre les équipes pays de la BIRD et de la SFI. L'approche conjointe doit concerner les opérations et les instruments, mais aussi les structures, avec à terme la possibilité de nommer des directeurs pays communs à la SFI et à la BIRD -voire à l'AID pour certains pays « *blend* ». La Banque mondiale pourrait par exemple tester cette idée dans quelques pays et voir si l'expérimentation mérite d'être élargie.

La Banque mondiale doit adopter une véritable logique de groupe dans son dialogue avec les PRI :

- **le « modèle pays » sur lequel repose la Banque mondiale doit exister de manière transversale au groupe, au niveau stratégique comme au niveau des équipes, des opérations et des instruments, afin de proposer aux pays clients une offre globale et cohérente à l'échelle du groupe.**

AXE 4 : « RENFORCER L'ENGAGEMENT DE LA BANQUE MONDIALE SUR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX »

Apparue dans les débats internationaux à la fin des années 1990, la notion de bien public mondial (BPM) s'est imposée avec force dans le champ de la politique internationale. Les biens publics sont ceux qui partagent deux caractéristiques : la non-exclusion et la non-rivalité. Cela signifie que, d'une part, une fois fournis, ces biens peuvent être utilisés par tous, et que, d'autre part, l'usage de ces biens par quiconque ne compromet pas leur utilisation par autrui. Au niveau international, ils correspondent aux grands enjeux planétaires que ni les marchés, ni les Etats agissant isolément ne pourront gérer correctement.

La France est, avec d'autres pays, convaincue depuis le début de cette décennie de la pertinence de cette notion, dont elle a fait une priorité depuis la conférence de Johannesburg sur le développement durable, en septembre 2002. En 2006, le rapport du groupe de travail international sur les BPM présidé par M. Zedillo a identifié six domaines : la prévention des maladies contagieuses, la lutte contre le réchauffement climatique, la stabilité financière internationale, le commercial international, la paix et la sécurité, et enfin la connaissance et la recherche dans tous ces domaines. Renvoyant aux grands enjeux planétaires, cette notion exprime le besoin pressant de construction d'une action collective d'une dimension et d'une complexité sans précédent. Cette action collective doit déterminer quels biens publics seront produits et quelles ressources seront allouées à la production des biens publics mondiaux. C'est donc une gouvernance mondiale des biens publics mondiaux qu'il s'agit de construire, dans un contexte marqué par des interdépendances croissantes entre tous les acteurs impliqués.

Ces acteurs sont nombreux : les Etats, le système onusien, les fonds verticaux et les fondations, les autres organisations intergouvernementales, le secteur privé, et, bien entendu, la Banque mondiale. Le rôle de la Banque mondiale est de participer à la mise en œuvre du cadre global et des normes définis par les organisations et forums pertinents, en particulier

dans les domaines où il existe des organisations de référence -Nations Unies, OMC, OMS, FAO...-, et de se concentrer sur une action concrète de financement et d'assistance technique. La Banque mondiale, qui fait partie du système des Nations Unies, doit en outre se coordonner avec les agences spécialisées quand elle intervient dans des domaines partagés. L'ECOSOC peut à ce titre lui transmettre des recommandations en ce sens, comme le prévoit l'article 62 de la charte des Nations Unies.

Les Etats, s'ils ne peuvent agir isolément -le secteur privé jouant un rôle croissant- sont les premiers acteurs de la production et de la protection des BPM. Les pays en développement n'y font pas exception et devront être au cœur des solutions déployées par la communauté internationale pour protéger et produire ces biens ; du fait des fragilités socio-économiques qui affectent leurs populations en forte croissance, les pays du sud sont souvent les premières victimes des dérèglements mondiaux, qu'ils soient climatiques -inondations, sécheresses-, sanitaires -épidémies du SIDA, de la grippe aviaire- ou économique -crises financières. Mais ces pays en sont tout aussi largement les acteurs, en tant que producteurs d'externalités négatives : déforestation massive dans certains pays en développement, émissions de gaz à effet de serre en forte croissance, risques sanitaires liés à la faiblesse des systèmes médicaux et vétérinaires de nombreux pays asiatiques ou africains. Enfin, et parce que le précieux patrimoine naturel qu'ils hébergent est lui-même générateur de fortes externalités positives à l'échelle de la planète, ces pays sont aussi producteurs de biens publics mondiaux.

4.1. La Banque mondiale doit trouver sa place et **définir son rôle dans la gouvernance des biens publics mondiaux.**

Dans l'architecture mondiale en cours de réforme, la Banque mondiale est tenue d'identifier les avantages comparatifs dont elle dispose pour faire avancer l'agenda des BPM en cohérence avec l'action de la communauté internationale. Dans un contexte fragmenté où elle représente parfois une part réduite des financements, sa place peut le cas échéant, dans certains secteurs, s'avérer modeste. En toute hypothèse, pour la France, l'intervention de la Banque mondiale doit suivre les principes généraux suivants :

- La Banque mondiale doit veiller à la plus grande convergence entre son mandat et la préservation des biens publics mondiaux. La préservation des BPM est parfois perçue comme devant imposer de nouvelles contraintes aux scénarios nationaux de développement. Or, dans beaucoup de pays pauvres, l'absence d'opportunité alternative à la valorisation du patrimoine naturel plaide pour une approche du développement orientée sur les biens publics. L'absence de production locale de biens à externalités positives de portée mondiale peut se révéler directement préjudiciable aux stratégies de croissance des pays en développement ; autrement dit, il peut être rentable économiquement pour un pays d'investir dans la préservation de certains BPM. Dès lors, les BPM et la croissance peuvent être promus conjointement, justifiant l'affectation par le pays bénéficiaire de ressources d'APD à la production de ces biens publics.

L'identification de ces convergences est essentielle et la Banque mondiale doit y travailler. A cet égard, les travaux sur le capital naturel, entrepris suite à la publication par la Banque mondiale du rapport « *Where is the wealth of nations?* » sur la composition de la richesse des pays africains, fournissent une illustration de la voie à approfondir. Ces travaux soulignent le paradoxe entre une faible prise en compte du capital naturel dans les politiques d'aide au développement et l'importance stratégique de ces ressources pour les pays aidés.

La préservation des BPM ne doit toutefois pas détourner la Banque mondiale de ses objectifs premiers que sont la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une croissance durable.

- La Banque mondiale doit être encouragée à financer et organiser la collecte de connaissances sur la question des biens publics mondiaux. Elle a un rôle central en matière de production de connaissances, de mise en commun des expériences et de capitalisation des savoirs (*infra* axe 6 « Développer une banque du savoir et de la connaissance sur l'économie du développement »). Cette production intellectuelle, liée à la collecte et au traitement des informations sur les BPM, est essentielle à la mise en place de l'action collective.
- La Banque mondiale est l'acteur privilégié pour plaider en faveur d'une meilleure prise en compte des biens publics mondiaux dans les politiques de développement. Si cette problématique est déjà pour partie prise en compte dans le dialogue avec les pays bénéficiaires de l'aide, la Banque mondiale devra l'introduire systématiquement afin d'infléchir les politiques sectorielles nationales qui conditionnent la production des BPM.

En effet, il demeure paradoxal que les BPM et notamment le capital naturel des pays en développement, pour la mesure duquel la Banque mondiale a construit des méthodes et des instruments, soient encore trop faiblement pris en compte dans les politiques d'aide au développement. Il convient de compléter, tout particulièrement en Afrique, les paradigmes actuels de la lutte contre la pauvreté par un volet consacré à la préservation des ressources naturelles. Cette dimension pourra être intégrée dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui sont les documents de référence pour l'intervention des bailleurs de fonds.

La Banque mondiale pourra également veiller à promouvoir une bonne prise en compte des biens publics régionaux, et à bien distinguer biens publics régionaux et traitement régional des BPM, en cohérence avec la volonté d'augmenter le volume des ressources de l'AID-15 destinées au financement de projets régionaux (sur l'eau, les infrastructures d'énergie ou de transport, ou encore la santé).

- En matière de sélection des secteurs concernés, la France retient les principes d'intervention validés par le Comité du développement en 2000 : (i) consensus sur la nécessité d'une action globale de la communauté internationale ; (ii) existence d'un vide institutionnel ; (iii) constat que la Banque mondiale dispose des ressources et des capacités pour mener une action efficace ; (iv) cohérence de l'engagement de la Banque mondiale avec son mandat de développement ; (v) l'action de la Banque mondiale catalyse des ressources supplémentaires.
- Il est nécessaire que la Banque mondiale renforce la prise en compte effective de ces principes d'actions relatifs aux BPM, répondant en particulier aux impératifs de sélectivité et de subsidiarité, et à l'objectif de cohérence avec le mandat de développement, c'est à dire au principe d'additionnalité par rapport au marché. Il ne s'agit pas pour la Banque mondiale d'agir à la place des autres mais de combler les vides, de soutenir les actions existantes et de jouer dans la mesure du possible un rôle de catalyseur.

4.2. A partir des principes généraux, la Banque mondiale peut **affiner une stratégie d'intervention pour chaque bien public mondial**, cohérente avec le cadre global défini par

ailleurs le cas échéant, comme le cadre global d'action en matière de sécurité alimentaire élaboré par l'équipe de haut niveau du secrétaire général des Nations Unies.

- En 2000, la Banque mondiale a été investie par ses actionnaires d'un complément de mandat en faveur du financement de cinq BPM : (i) environnement et changement climatique, (ii) lutte contre les grandes pandémies, (iii) commerce international, (iv) stabilité financière et (v) connaissance (*infra* axe 6 « Développer une banque du savoir et de la connaissance sur l'économie du développement »). Sur ces cinq domaines, le positionnement de la Banque mondiale doit se définir en fonction de son avantage comparatif. L'exclusion du thème « paix et sécurité », différence majeure par rapport au rapport Zedillo, est à relever : elle correspond bien au principe de sélectivité dans la mesure où il ne s'agit pas, en effet, d'un domaine de compétence de la Banque mondiale. Dans chacun des domaines identifiés, la Banque mondiale devrait développer un soutien à la recherche scientifique et à la formation.

(i) Préservation de l'environnement : lutte contre le changement climatique et biodiversité

Sur le thème du changement climatique considéré comme prioritaire -il constitue une menace majeure pour le développement humain dans de nombreuses régions et pourrait même contrecarrer les efforts de réduction de la pauvreté-, la Banque mondiale s'est illustrée par des actions innovantes en matière de finance carbone au début des années 2000 et s'est vue ensuite chargée par la G8 de la mise en œuvre d'un cadre d'investissement en énergie propre. Plus récemment, la Banque mondiale a aussi élaboré une stratégie de lutte contre le changement climatique. Cette stratégie, validée en 2008 par le Comité du développement, s'inscrit dans la perspective première de la promotion de la croissance et de la lutte contre la pauvreté ; elle met un accent particulier sur l'adaptation au changement climatique -thématique indissociable du développement où le savoir faire de la Banque mondiale sera crucial- et le transfert de technologie, *via* notamment la création de fonds climats : *Clean Technology Fund* auquel contribue la France et *Strategic Climate Fund*. Elle insiste en outre sur les synergies au sein du groupe de la Banque mondiale entre BIRD/AID/SFI/AMGI, et veille à prendre en compte la diversité des secteurs concernés. Toutefois, si la Banque mondiale a ainsi accumulé une expertise remarquable en matière de développement depuis de nombreuses années, elle doit encore approfondir l'intégration des questions climatiques dans son objectif de développement et clarifier son positionnement par rapport aux acteurs en place.

A court terme, la question climatique sera un des grands enjeux à l'agenda international ces prochaines années et dès 2009, la conférence de Copenhague devant en effet permettre aux parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) de trouver un accord pour succéder au protocole de Kyoto, à compter de 2012. Dans ce cadre, un changement d'échelle des actions sera nécessaire et l'ensemble de l'architecture financière devra être revue pour permettre une réponse coordonnée et partenariale, mais surtout efficace et rapide. Une mobilisation de tous est cruciale à cette fin et la Banque mondiale qui a pour elle efficacité et fiabilité, aura un rôle important à jouer en se coordonnant étroitement avec : (i) les autres banques multilatérales de développement *via* notamment le cadre d'investissement en énergie propre, (ii) les acteurs onusiens, en particulier le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), instrument financier de la CCNUCC et le Fonds d'adaptation -dont la Banque mondiale assure la gestion-, (iii) les acteurs bilatéraux et (iv) au-delà de ce cercle institutionnel, le secteur privé qui devra assurer

près de 80% des financements et investissements dans le futur. Il s'agit là d'un axe essentiel, sur lequel la SFI s'est déjà engagée mais qui doit être renforcé : l'ensemble du groupe de la Banque mondiale peut et doit montrer la voie. Seul un cadre global cohérent, associant de manière équilibrée ces différents acteurs, rapprochant en particulier le monde de Bretton Woods et les institutions onusiennes, et ayant le soutien de l'ensemble de la communauté internationale, sera pleinement légitime et en mesure de proposer une réponse adéquate à ce défi majeur. Dans cette optique, les fonds climat de la Banque mondiale créés en 2008 prévoient une clause d'extinction fin 2012 dont l'exercice dépendra de l'architecture financière *post* 2012 résultant des négociations de la CCNUCC.

A brève échéance, au-delà de son inscription dans le cadre *post* 2012 sur la lutte contre le changement climatique, il importe que la Banque mondiale :

- veille à la bonne cohérence de son action avec le cadre des Nations Unies et se coordonne avec les instruments existants, en particulier avec l'action du FEM, principal instrument financier sur les questions environnementales, y compris climatiques ;
- conserve un bon équilibre entre le traitement de l'adaptation devenue cruciale, la question de l'atténuation, essentielle pour préserver l'avenir et la sauvegarde de la forêt, poumon de la planète, en proposant des approches différenciées pour répondre à la diversité des besoins ;
- s'efforce de minimiser son empreinte carbone. A court terme, cela implique un respect de standards environnementaux élevés, que les projets résistent eux-mêmes aux évolutions climatiques et, à plus long terme, le développement et la diffusion de technologies propres ;
- développe des synergies sectorielles avec bénéfices croisés entre secteurs (eau, agriculture, climat, biodiversité).

En matière de biodiversité, où le FEM est central, il importe que la Banque mondiale :

- intervienne pour une plus large prise de conscience internationale autour de l'urgence de la sauvegarde de la biodiversité, en agissant sur l'évaluation économique de la protection de la biodiversité, afin d'alimenter le débat international. Elle pourrait appuyer au processus de création d'un « GIEC biodiversité », *l'Intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services (IPBES)*, qui produirait à l'intention des décideurs des rapports globaux et régionaux sur la biodiversité ;
- contribue au niveau international dans les pays de l'AID à l'éducation à l'environnement ;
- sorte d'une logique de projets jugés sur la qualité des niveaux de décaissements pour établir des solutions de financement de long terme de la protection de la biodiversité, jugées sur la qualité de leurs impacts, le cas échéant dans un cadre d'évaluation élargi à d'autres acteurs plus compétents en la matière.

(ii) Santé et lutte contre les grandes pandémies

La complexification et la fragmentation de l'architecture de l'aide internationale dans le secteur de la santé obligent la Banque mondiale à se repositionner par rapport aux autres acteurs de la scène internationale, en particulier dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles : Fonds mondial, PEPFAR (plan d'aide d'urgence de lutte contre le sida du président américain), Fondation Gates, GAVI, UNITAID, autres financements innovants, collaborations bilatérales, société civile, fondations. La Banque mondiale n'est

donc plus dans une position de bailleur naturel et hégémonique ; ici aussi, elle doit valoriser ses avantages comparatifs pour trouver sa place légitime, notamment sa capacité à renforcer les systèmes de santé et à mobiliser des financements innovants.

La Banque mondiale doit principalement confirmer son engagement à promouvoir une approche rationalisée du renforcement des systèmes de santé (en coordination avec l'OMS et avec le soutien normatif de cette dernière), secteur où elle fait preuve d'avantages comparatifs, en appuyant les pays dans quatre domaines stratégiques : (i) la définition des politiques sectorielles et la conception de plans de développement sanitaire priorités et chiffrés, en coordination avec les autres bailleurs ; (ii) le développement des ressources humaines en santé ; (iii) le développement de systèmes de couverture du risque maladie et de modalités de financements publics basés sur la performance ; (iv) l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation.

A ce titre, la coordination avec les principaux bailleurs dans le domaine de la santé est essentielle. La création d'une plate-forme de coordination entre la Banque mondiale, l'OMS, le GAVI et le Fonds Mondial est une première étape importante dans l'harmonisation des pratiques de ces institutions. Le rôle de la Banque mondiale, comme des autres banques de développement, est primordial dans les infrastructures. Ni l'OMS, ni le GAVI, ni le Fonds Mondial n'ont les ressources et l'expertise dans ce domaine. Il est donc essentiel que la Banque mondiale participe à la construction des infrastructures de base, qui participeront au renforcement des systèmes de santé. Les zones les plus pauvres doivent être ciblées en priorité.

Elle pourrait enfin se tourner davantage vers les problématiques transversales que sont : (i) le soutien à la recherche et développement et des projets visant à mettre en œuvre des technologies innovantes ; (ii) la facilitation de transferts au sud de certaines technologies.

Elle est fondée à continuer à jouer le rôle d'argentier international en cas d'épidémies, comme dans le cas de la grippe aviaire. Dans le cadre d'un mécanisme de coordination placé sous l'égide des Nations Unies, elle peut faire valoir sa capacité de plaider au niveau international et sa capacité à gérer de façon efficace et rapide des flux financiers importants - *trust fund* pour la grippe aviaire par exemple. Enfin, elle a un rôle de soutien aux pays du sud qui doivent se doter des capacités de contrôle et de traitement des épidémies.

(iii) Renforcement du système commercial international

Le renforcement du système commercial international n'apparaît pas en tant que tel comme un domaine d'engagement privilégié de la Banque mondiale. Son approche doit donc être clarifiée sur ce point : d'une part, il n'y a pas de vide institutionnel, et d'autre part la Banque mondiale n'a pas d'expertise particulière dans ce domaine. Son rôle doit se limiter à accompagner les pays dans leurs politiques de libéralisation des échanges -conséquences sociales de la libéralisation, assistance technique pour les réformes administratives, financement d'infrastructures de transport, attraction des investissements directs étrangers.

Globalement, la Banque mondiale devra s'atteler au financement d'infrastructures de croissance des pays pauvres, dans le cadre d'un agenda « croissance et compétitivité ». La Banque mondiale est en position de mobiliser efficacement les responsables politiques nationaux des pays où elle intervient, et l'expertise de très haut niveau.

Le rapport 2008 de la CNUCED sur la libéralisation commerciale en Afrique confirme qu'une plus grande ouverture des pays d'Afrique sub-saharienne n'a pas eu d'effet incitatif sur la dynamisation des échanges ou sur la croissance, en particulier en présence de défaillances de gouvernement ou de marché : taxations illicites, mesures réglementaires laxistes, entreprises en situation de rente, non respect des contrats, non accès au crédit ou à l'assurance, information incomplète, etc. L'aide au commerce au sens large -appui à l'élaboration des politiques commerciales, développement du commerce, renforcement des capacités productives, soutien aux infrastructures et financement des ajustements liés au commerce- est prévue pour permettre la mise à niveau de ces économies. Par ailleurs, la récente crise des prix alimentaires et l'échec du cycle de Doha en 2008 montrent la nécessité de mettre à disposition des pays pauvres des systèmes permettant de réduire la volatilité des prix intérieurs et internationaux, afin de rétablir la confiance des marchés.

La Banque mondiale doit renforcer encore les capacités nationales et régionales de négociation commerciale, tout en adoptant une posture de neutralité vis-à-vis des groupes de négociateurs, et soutenir les avancées sur le traitement spécial et différencié des pays les plus pauvres. Une meilleure formation des responsables africains offrirait plus d'écho à la voix des pays d'Afrique sub-saharienne et limiterait la domination des termes de la négociation par les grands pays émergents ou les pays de l'OCDE dans le cadre des négociations internationales.

Concernant l'aide au commerce, la priorité africaine doit être affirmée et vérifiée dans la part des financements octroyés. Il s'agit également de (i) renforcer la cohérence entre commerce et développement en promouvant un commerce qui ait des effets mesurables dans la lutte contre la pauvreté et (ii) de favoriser les interventions génératrices d'emplois et de meilleure répartition de la valeur ajoutée dans les filières. De nombreux PRI ont un intérêt à développer leurs marchés à l'exportation. Il en va de même de beaucoup de pays à bas revenu, dans lesquels il faut aussi bâtir des institutions de services viables et renforcer leurs capacités de production pour construire des marchés domestiques ou sous-régionaux performants.

C'est pourquoi la Banque mondiale peut aussi promouvoir le commerce entre zones de niveau économique équivalent, répondant à la logique d'intégration régionale. La récente implication de la Banque mondiale dans la promotion des Communautés économiques régionales (CER) est à encourager. Cet axe d'intervention doit être renforcé et ses procédures adaptées pour favoriser le financement de programmes dans les domaines des infrastructures, de la finance et des services, des secteurs productifs et de la réglementation commerciale.

(iv) Promotion de la stabilité financière

La Banque mondiale doit s'attacher, dans un travail conjoint avec le FMI, à développer son système d'indicateurs de performance des systèmes financiers (FSAP) et à en décliner le modèle vis-à-vis des pays les plus pauvres où le secteur financier se développe. En effet, la participation au programme d'évaluation du secteur financier, qui aide les pays à identifier les vulnérabilités et à définir les réformes, devient primordiale dans tous les pays indépendamment de leur niveau de développement. La Banque mondiale devra s'assurer de l'actualisation de ce système et de son intégrité, notamment dans son application aux aires géographiques prioritaires, en Afrique sub-saharienne et en Méditerranée. Les travaux réalisés sur l'accessibilité, un des critères de mesure de la performance des services financiers d'un pays, devraient être actualisés et approfondis notamment en Afrique francophone. La Banque

mondiale devrait également maintenir son engagement dans l’initiative pour le renforcement et la réforme du secteur financier (FIRST) qui vise à doter à la fois les pays à faible revenu et les PRI de secteurs financiers robustes et diversifiés.

De plus, pour pallier l’un des principaux problèmes rencontrés dans le secteur financier par les pays aidés, à savoir l’absence de compétences tant au niveau institutionnel qu’au niveau des acteurs et opérateurs du secteur financier, la Banque mondiale pourrait mieux recenser les besoins en renforcement de capacités et les besoins de formation dans les secteurs concernés.

Enfin, un cadre spécifique d’évaluation doit être élaboré pour mesurer les effets des projets de la Banque mondiale qui s’adressent directement au secteur financier des pays clients, grâce à des indicateurs d’impact relatifs au développement. Cette perspective est importante pour conforter le soutien des bailleurs aux programmes dans le secteur financier, *a fortiori* dans le contexte de réforme des politiques des institutions financières internationales vis-à-vis des paradis fiscaux et territoires non coopératifs. L’enjeu est primordial pour favoriser le lien entre stabilité du secteur financier et croissance notamment en Afrique sub-saharienne.

Pour tenir son rôle dans la gouvernance des biens publics mondiaux, la Banque mondiale doit :

- **veiller à la plus grande convergence entre son mandat et la préservation des biens publics mondiaux ;**
- **organiser la collecte de connaissances sur les biens publics mondiaux ;**
- **plaider en faveur d’une meilleure prise en compte des biens publics mondiaux dans les politiques de développement, notamment en les intégrant dans les stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) ;**
- **conserver une approche sélective, en subordonnant son intervention aux principes de subsidiarité et d’additionnalité, comme détaillé ci-dessus pour chaque bien public mondial.**

AXE 5 : « RÉPONDRE AUX ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT ET DE STABILISATION DU MONDE ARABE »

Le monde arabe, qui n’avait jamais été abordé en tant que tel au sein de la Banque mondiale, constitue désormais une de ses six priorités. Cet axe stratégique est décliné selon trois volets : (i) promouvoir l’intégration des pays arabes dans l’économie mondiale ; (ii) favoriser une croissance plus rapide et plus inclusive ; (iii) répondre aux défis spécifiques de la région comme les conflits, la rareté des ressources en eau, l’insuffisante responsabilité des autorités devant les populations, la forte croissance de la part des jeunes dans la population.

« L’initiative pour le monde arabe » vise plus généralement à augmenter les possibilités de développement des pays arabes en tant que groupe, en complétant les programmes spécifiques à chacun des pays par une approche régionale. Les résultats attendus couvrent tout le spectre du développement économique et social, d’une croissance plus forte et plus riche en emplois, à un meilleur accès à l’éducation, à la santé, aux services essentiels ou encore à une meilleure gouvernance.

5.1. L’affichage de la priorité stratégique en faveur du monde arabe, où la France entretient des relations bilatérales fortes, est légitime notamment en regard de problématiques

majeures comme les enjeux urbains dans la zone du Moyen Orient et de l’Afrique du nord. Elle soulève pour autant des questions de méthode sur **la spécificité de l’aire géographique et la sélectivité de l’action de la Banque mondiale.**

Les pays arabes, même caractérisés par une hétérogénéité importante renforcée par la faiblesse de l’intégration économique régionale, font tous face à d’importants défis économiques et sociaux. Ils connaissent pour la plupart des problèmes communs, tels que la rareté de l’eau, le manque de diversification économique, une forte centralisation du pouvoir et des tensions politiques et sécuritaires. Le monde arabe reste surtout, à l’exception du marché de l’énergie, mal inséré dans la mondialisation. De toutes les régions en développement, il s’agit de celle qui présente le taux de chômage le plus élevé, et la plus faible participation des femmes à la vie économique. Dans ce contexte, la mise en œuvre d’une stratégie cohérente vis-à-vis du monde arabe dans son ensemble pourrait, à certaines conditions, se révéler particulièrement fructueuse, notamment en termes de stabilisation de ces pays.

En particulier, s’il s’agit de rechercher un exemple de trait commun, la région du Moyen Orient et de l’Afrique du nord doit trouver un vecteur de stabilisation dans la maîtrise de son urbanisation. Elle se trouve déjà très urbanisée -65% de la population- et ce phénomène est appelé à encore s’accroître rapidement -75% de la population à horizon 2030. Alors que la concentration démographique s’accélère au niveau des grandes métropoles, les gouvernements encore très centralisés prennent conscience des enjeux du nécessaire développement urbain durable et des interventions dans les poches de grande pauvreté urbaine. Or, les approches sectorielles et centralisées ne permettent plus de répondre aux besoins des populations : carences des transports urbains, explosion de l’habitat informel, problèmes environnementaux. La Banque mondiale doit aider à établir une vision stratégique globale du développement urbain en associant les autorités et acteurs de la gouvernance urbaine à son élaboration. Le renforcement des compétences des acteurs locaux est un élément clé de la légitimité et du succès des processus de gouvernance urbaine.

Quelle que soit sa traduction sur le terrain, sauf à prendre le risque d’un saupoudrage, la priorité donnée au monde arabe ne pourra porter ses fruits que si elle s’accompagne d’un effort accru de la Banque mondiale afin d’être plus sélective, de définir des priorités d’action, et de s’inscrire dans une division du travail efficace entre institutions. La Banque mondiale doit résolument s’engager sur ses avantages comparatifs, dans le contexte d’une architecture de l’aide plus fragmentée et plus concurrentielle.

A cet égard, la Banque mondiale devrait s’assurer d’une meilleure mobilisation et d’une plus grande coordination avec les fonds arabes et islamiques œuvrant en matière de développement. Ainsi, les trois fonds arabes bilatéraux et les six fonds arabes multilatéraux qui concentrent l’essentiel des financements aux fins de développement constituent une puissance financière importante avec un volume d’engagements de 32 milliards de dollars sur 1996-2005 soit 0,7% du PNB des pays arabes, le double de la moyenne OCDE.

De même, un enjeu majeur tient à la coordination des actions de la Banque mondiale avec les acteurs européens du développement présents dans la zone : BEI, EuropeAid, agences nationales de développement des Etats-membres de l’Union.

5.2. Les objectifs poursuivis par la Banque mondiale dans le monde arabe convergent avec la dynamique portée par **l’Union pour la Méditerranée.**

La priorité accordée par la Banque mondiale au monde arabe rejoint le projet européen d'Union pour la Méditerranée (UpM). Le président de la République et le président de la Banque mondiale sont convenus en 2008 de renforcer leur coopération en ce sens. Ils partagent la conviction que ces initiatives permettront de répondre aux défis du développement économique et social, notamment en renforçant l'intégration et la cohésion de la région. Il est dans ce contexte souhaitable d'exploiter les synergies potentielles en orientant la Banque mondiale vers le co-financement des projets mis en œuvre dans le cadre de l'UpM, en particulier dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et du développement durable.

Le point focal de cette coopération devrait être le Centre de la Banque mondiale installé à Marseille, devenu en juin 2009 une plate-forme multipartenariale centrée sur les questions d'économie et de développement durable en Méditerranée, dont les membres fondateurs sont la France, la Banque mondiale et la BEI. Le Centre doit favoriser l'émergence et la préparation de projets concrets en faisant converger les offres de financements, l'expertise technico-économique et la demande des pays du sud en matière de politiques publiques et d'investissements. Il doit mettre en réseau les nombreux acteurs du développement euro-méditerranéen, aussi bien sur le plan financier -AFD, Caisse des Dépôts, BEI, KfW- que sur le plan de l'expertise.

La Banque mondiale est actuellement en mesure de s'engager sur deux sujets phares de l'UpM : (i) un programme de dépollution et de développement durable en Méditerranée, mené en liaison avec le FEM ; (ii) un programme régional d'appui au Plan solaire méditerranéen financé par le fonds pour les technologies propres (CTF) dont elle assure la gestion. La contribution de la France au CTF est étroitement liée à la promotion de ce programme.

5.3. L'approche régionale inédite sur le monde arabe pourrait inspirer une orientation future tournée vers l'Afrique sub-saharienne. Le monde arabe constitue la première et unique zone géographique à bénéficier de l'approche spécifique proposée par la Banque mondiale. Or d'autres zones du monde pourraient justifier d'un niveau de priorité au moins comparable, en particulier s'agissant de l'Afrique sub-saharienne. L'expérimentation de cette nouvelle stratégie pourrait être bénéfique à l'Afrique, compte tenu des principaux angles retenus, en particulier en ce qui concerne l'appui apporté dans des situations de crise -Liban, Territoires palestiniens, Irak- et le soutien de la SFI au secteur privé.

A cet égard, si l'expérimentation sur le monde arabe porte ses fruits, la question de la diffusion de l'approche régionale pourrait aussi se poser du côté de l'Asie du sud, selon les priorités de moyen terme de la communauté internationale -Afghanistan, Bangladesh, Pakistan. Ceci rejoindrait l'approche de la France pour qui le « monde arabe » doit s'entendre comme une composante d'un arc plus large allant de la Méditerranée à l'Océan indien et incluant l'Afghanistan et le Pakistan. Ces régions sont une priorité de moyen terme pour la stabilité internationale et nécessitent en effet une approche spécifique.

La priorité affichée en faveur du monde arabe :

- devrait conduire la Banque mondiale à mieux mettre en évidence les traits susceptibles de justifier une approche régionale spécifique, par exemple autour des questions d'urbanisation, dans le cadre d'une démarche sélective ouverte au développement de partenariats ;
- devrait permettre de renforcer l'intégration régionale au moyen de projets

- concrets, en particulier *via* la nouvelle plate-forme de Marseille ;
- pourrait constituer une étape vers une approche intégrée de l’Afrique subsaharienne.

AXE 6 : « DÉVELOPPER UNE « BANQUE DU SAVOIR ET DE LA CONNAISSANCE » SUR L’ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT »

6.1. La France souhaite **encourager la Banque mondiale à placer la connaissance au cœur de ses avantages comparatifs et à l’orienter davantage sur les opérations**. Elle ne doit pas pour autant se positionner en pourvoyeur unique du savoir ; il lui appartient de trouver dans la diversité, la concurrence des recherches et le débat le plus ouvert possible, la clef permettant d’éviter d’éventuelles erreurs quant aux modèles de développement.

- Le CICID du 5 juin 2009 a rappelé que la recherche était une composante essentielle de l’aide au développement. Pour sa part, la Banque mondiale est non seulement une source de financement mais également un producteur de « connaissances » en matière d’économie du développement au travers de sa production académique. Ce rôle éminent de « banque du savoir et de la connaissance » (« *knowledge bank* ») doit offrir les solutions intellectuelles répondant aux besoins propres à chaque pays, assurant que les projets de développement reposent sur une analyse en profondeur des défis locaux et sur l’expérience acquise.

Dans un souci de diversité, la Banque mondiale pourrait prendre une part plus active dans les débats sur les modèles de développement, en nouant de nouveaux partenariats avec des universités et organismes de recherche du sud comme du nord, et en étendant son programme de « chercheur invité ». Cet effort soutiendra l’appropriation des analyses de la Banque mondiale par les pays clients. La Banque mondiale pourrait également favoriser les partenariats inter-universitaires nord-sud et sud-sud sur la base de projets de recherche, et capitaliser les travaux effectués avec son soutien.

La Banque mondiale doit mieux tenir les engagements de la déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide et réaliser davantage de travaux analytiques conjoints, avec les universités et instituts de recherche français, nos partenaires traditionnels dans les pays francophones et avec les autres institutions multilatérales, notamment les banques régionales de développement qui aspirent à jouer un rôle croissant dans l’analyse des enjeux spécifiques à leurs zones de compétence.

- En ce qui concerne les travaux propres de la Banque mondiale, le premier défi consiste à assurer une qualité constante aux produits de recherche et aux activités analytiques, sur le fondement d’une plus grande diversité intellectuelle et académique.

Le deuxième défi consiste à mieux diffuser l’expertise et le savoir existants au sein de l’institution afin d’en faire bénéficier les clients. Il s’agit de resserrer le lien entre les activités de recherche et les opérations sur le terrain, afin que la connaissance ne soit pas seulement considérée comme un centre de coût mais comme une base indispensable à l’élaboration des programmes et projets de la Banque mondiale.

Concrètement, la Banque mondiale doit systématiser les retours d’expérience de ses projets et programmes. Elle peut développer ses systèmes d’information et ses bases de données pour

renforcer le cycle prêt/expérience/apprentissage/connaissance. Nous souhaitons également qu'elle développe la conduite des « analyses d'impact social et sur la pauvreté » (*Poverty and social impact analysis* -PSIA) en amont de ses programmes, non seulement pour les appuis budgétaires mais aussi pour certains prêts d'investissement. Ces analyses devraient en outre être plus largement diffusées, au sein de la Banque mondiale et parmi ses partenaires dans le pays. En accordant une attention renforcée à la diffusion de ses travaux et à leur articulation avec les opérations, la Banque mondiale pourrait avoir un impact maximum sur le développement.

Bien que la Banque mondiale dispose d'atouts éminents, elle n'est pas la seule institution à intervenir dans le domaine du savoir et de la connaissance : elle doit donc se coordonner avec l'Union européenne, le système multilatéral (Nations Unies, autres banques multilatérales de développement), les bailleurs bilatéraux et les fonds verticaux sur les questions de l'harmonisation et la recherche sur les biens publics régionaux et globaux. En particulier, la Banque mondiale doit travailler avec les bailleurs actifs sur le continent africain afin d'y maximiser les bénéfices de la connaissance, notamment en matière d'environnement, de changement climatique, d'Etats fragiles, d'intégration régionale et économique, et de recherche d'une réponse coordonnée aux évolutions des prix alimentaires.

La Banque mondiale doit placer la recherche et la gestion de la connaissance au cœur de ses avantages comparatifs :

- en assurant une qualité optimale et constante à ses travaux analytiques et de recherche, fondée sur une plus grande diversité académique ;
- en accordant une attention renforcée à la diffusion des travaux et en alignant davantage la recherche avec les priorités opérationnelles ;
- en s'ouvrant et diversifiant ses partenariats de recherche, notamment vers les pays en développement, ainsi qu'en soutenant les recherches sud-sud et nord-sud (appels d'offre et publications) ;
- en développant des partenariats de gestion de la connaissance en réseau avec les autres donateurs bi et multilatéraux, en particulier avec l'UE, l'ONU et la BAfD.

6.2. La Banque mondiale doit **conforter l'utilité de la fonction « recherche et connaissance » en investissant dans les mécanismes de financement innovants, les transferts de migrants et la question de la raréfaction des ressources naturelles.**

- La France, qui s'implique dans la réflexion sur les mécanismes innovants de financement du développement, entend qu'ils fassent partie des champs de connaissance prioritaires de la Banque mondiale. En effet, celle-ci pourrait s'investir davantage encore sur les financements innovants, notamment par son implication dans les travaux du groupe international pilote qui leur est consacré. Ce champ de réflexion et de recherche est doublement important pour la Banque mondiale :

- (i) dans un contexte de contrainte budgétaire dans les pays bailleurs, les financements innovants peuvent créer de nouvelles marges de manœuvre financières ;
- (ii) ils peuvent aussi faire émerger de nouvelles logiques contributives intéressant directement le citoyen contribuable dans le cas de la contribution de solidarité internationale sur les billets d'avion, ou l'investisseur socialement responsable dans le cas de la Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm). Il y a là un potentiel important que la Banque mondiale peut nous aider à mieux exploiter, notamment pour le financement des biens publics mondiaux.

Il convient de relever que d'ores et déjà, la Banque mondiale est active dans la mise en place des AMC (*Advance market commitment*), ayant récemment fait des publications proposant de nouvelles pistes : obligations indexées sur la croissance, obligations destinées à une diaspora. La Banque mondiale doit être encouragée à s'établir comme acteur essentiel et moteur dans le domaine des financements innovants.

- Le deuxième champ de connaissance et de recherche que la Banque mondiale pourrait approfondir concerne les liens entre migrations et développement, en particulier -mais pas seulement- les transferts d'épargne des migrants (« *remittances* »).

La Banque mondiale, déjà impliquée dans ce domaine, doit approfondir la connaissance de ces flux, très lacunaire et inégale selon les corridors : alors que le phénomène est bien documenté en Amérique et en Asie, en particulier sur l'Inde, il n'en va pas de même pour l'Afrique du nord et l'Afrique sub-saharienne. Il y a donc en premier lieu un enjeu d'information en particulier pour les pays européens et pour la France. A cet égard, la Banque mondiale doit dialoguer avec les banques centrales, qui pourraient se doter d'instruments statistiques performants et collaborer aux échanges d'informations grâce à la mise en place d'une méthode homogène de mesure des flux. Elle doit également développer la recherche dans ce domaine afin de mieux mesurer l'impact de ces flux -y compris des flux informels qui doivent être mieux appréhendés- sur le plan économique et social. Une articulation étroite avec les travaux menés en ce sens par les banques régionales de développement, comme la BAfD, ou les bailleurs bilatéraux doit être recherchée.

Surtout, compte tenu de l'importance des transferts de migrants dans la balance des paiements des pays récipiendaires, même s'ils ne sauraient se substituer à l'aide publique au développement, il y a là un enjeu crucial pour le financement du développement dans les années à venir. De fait, la France, comme un nombre croissant de bailleurs, s'intéresse à cette problématique dans le cadre de la priorité accordée au co-développement. Notre ambition est en premier lieu de parvenir à une baisse des coûts des transferts, en particulier sur les corridors du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne. Les efforts en vue d'une plus grande transparence et d'une plus grande concurrence sur le marché des transferts doivent être poursuivis afin d'atteindre l'objectif fixé par le G8 au Sommet de l'Aquila de passer en cinq ans d'un coût moyen d'environ 10% à un coût de 5% du montant des transferts. Il s'agit également d'encourager la formalisation de ces flux notamment en développant les infrastructures de paiements des pays récipiendaires et en encourageant le recours aux nouvelles technologies. Enfin, il est nécessaire de développer les outils financiers afin qu'ils servent davantage au financement des investissements productifs et du développement des communautés, et non plus seulement à des fins de consommation courante : dans la perspective de la mise en place de systèmes d'assurance maladie ou pour encourager la création de petites entreprises, ces flux peuvent en effet se révéler une source de financement pertinente et bien calibrée.

- Un troisième champ de recherche aujourd'hui prioritaire, susceptible d'entrer en résonance avec les opérations, concerne la raréfaction de certaines ressources naturelles et l'exposition croissante des pays en développement aux chocs exogènes qui en résultent. Les évolutions brutales des prix alimentaires et des matières premières en 2008 ont illustré cette vulnérabilité. Des travaux sont à mener sur la recherche en matière de croissance équitable et durable, prenant en compte les défis liés au changement climatique et le besoin d'une bonne gouvernance des ressources naturelles dans les pays en développement.

Il existe un besoin collectif de construire des approches partagées de la notion et des indicateurs de développement durable, incluant la protection de l'environnement et une gestion des ressources naturelles.

Parallèlement, la raréfaction et le renchérissement de matières premières aujourd'hui indispensables dans les modèles de développement risquent d'exposer un grand nombre de pays pauvres à des chocs exogènes plus fréquents et plus violents. De nouveaux instruments de prêt plus flexibles pourraient être développés afin de donner davantage de marges de manœuvre aux clients de la Banque mondiale lorsqu'ils subissent un choc, par exemple sous la forme de périodes de grâce flottantes et sécables. L'Agence française de développement (AFD) s'est engagée sur cette voie au Sénégal et au Burkina Faso.

La Banque mondiale doit concentrer son travail de recherche sur l'économie du développement, comprenant les conditions d'une croissance inclusive et durable, et accroître son engagement dans trois champs de recherche prioritaires :

- **les mécanismes innovants de financement du développement ;**
- **les transferts d'épargne des migrants et les moyens de mieux les mobiliser au service du développement ;**
- **la question de la raréfaction des ressources naturelles et de l'exposition aux chocs exogènes qui en résultent -même s'il ne s'agit pas d'une cause unique- pour les pays en développement.**

L'AGENDA DE LA FRANCE A LA BANQUE MONDIALE : CONSTRUIRE UN PARTENARIAT EFFICACE

La France souhaite une prise en compte satisfaisante de ses priorités définies en CICID, notamment au travers des choix de programmes d'intervention de la Banque mondiale, dans le souci d'une bonne articulation avec l'aide bilatérale française. Au-delà, elle doit exploiter tous les modes de partenariat pour assurer leur mise en œuvre et utiliser les moyens qui lui sont offerts pour obtenir une influence et un respect de ses priorités à la hauteur de ses apports. Pour ce faire, la France est en mesure de mobiliser les trois dimensions de ses relations avec la Banque mondiale : comme actionnaire, bailleur et partenaire opérationnel.

AXE 1 : RENFORCER NOTRE ENGAGEMENT D'ACTIONNAIRE

Cet axe comporte un volet interne portant sur la participation de la France à la direction de la Banque mondiale et un volet externe portant sur la manière de faire connaître l'intérêt et la portée de cette participation.

1.1. La France doit continuer à **accompagner la Banque mondiale dans un dialogue continu et par un engagement actif dans les différentes enceintes de gouvernance**, en particulier au Comité du développement et au conseil d'administration.

- La première enceinte où chaque actionnaire de la Banque mondiale peut témoigner de son degré d'implication dans la conduite des stratégies de développement est le Comité du développement, qui se réunit deux fois par an les gouverneurs. En pratique, la représentation à niveau ministériel est le gage d'une implication à haut niveau qui fait écho à l'importance de nos engagements budgétaires et nous permet ensuite d'être légitimes dans notre ambition de *leadership*. Même si le Comité du développement n'est pas le lieu où se nouent toutes les décisions, du signal d'engagement donné au Comité du développement dépend fortement le crédit des interventions des interlocuteurs français de la Banque mondiale, à commencer par l'administrateur, tout au long de l'année et dans l'ensemble des instances de négociation.
- Le meilleur moyen d'action opérationnel relève de notre présence au conseil d'administration et dans les différents comités techniques qui se réunissent périodiquement. La France fait partie des actionnaires les plus actifs, ce dont témoigne notamment le nombre de ses interventions. L'efficacité de cette action repose sur celle du bureau de l'administrateur et sur la mobilisation de l'ensemble des ministères concernés, du réseau diplomatique français, y compris les missions économiques, ainsi que des agences de l'AFD.

A cet égard, l'existence d'un conseil d'administration résident, qui se réunit physiquement et assure une présence permanente, est fondamentale. Le conseil résident est le meilleur moyen d'assurer un réel contrôle de l'actionnariat sur la Banque mondiale. C'est aussi un moyen d'éviter que les Etats actionnaires ne se désintéressent peu ou prou de l'institution. En outre, l'expérience témoigne du caractère essentiel des nombreux échanges informels entre le bureau de l'administrateur et les services, en amont ou en marge des réunions officielles, pour mieux comprendre certaines initiatives et trouver des solutions de compromis lorsque c'est nécessaire. Enfin, pour renforcer l'action des capitales, les conseils résidents démontrent leur

utilité dans la coordination entre actionnaires, en particulier entre Européens qu'il est fondamental de rechercher et de privilégier, pour forger des positions communes et acquérir plus de poids face à la direction de la Banque mondiale.

1.2. Il convient également 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.

- 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. Le rôle de la France vis-à-vis de l'institution est également mal connu, ce qui conduit à un jugement souvent sévère dû au manque de visibilité pour notre pays de cet outil multilatéral d'aide au développement ; pourtant, la Banque mondiale est pour nous un relais d'influence efficace et notre participation active nous donne le moyen de peser sur ses priorités à un niveau d'intervention démultiplié. Des modalités d'échange et de communication de la Banque mondiale à destination du Parlement et de la société civile doivent être mises en place de manière plus systématique.

- La représentation nationale, autorité budgétaire et de contrôle démocratique, doit être étroitement associée au déploiement de l'aide publique au développement. Elle l'est déjà au travers des documents de la loi de finances, des auditions de ministres et des représentants de l'administration, des réunions de compte rendu des assemblées annuelles de la Banque mondiale ainsi que grâce au rapport remis chaque année au Parlement sur l'activité des institutions de Bretton Woods, où les prises de position de la France sont détaillées.

Le réseau des parlementaires sur la Banque mondiale, qui se réunit annuellement et a été accueilli en 2008 à Paris, constitue également une opportunité pour renforcer l'information de la représentation nationale. Ce réseau, fondé en 2000 et regroupant des parlementaires de 110 pays pour mieux associer les parlements nationaux aux questions multilatérales, offre une enceinte d'information et d'influence encore sous-estimée sur les problématiques de développement.

- L'association de la société civile devrait aussi être améliorée. Actuellement, des rencontres avec les ONG ou le secteur privé sont régulièrement organisées par la DGTPE en amont des assemblées d'automne et de printemps du FMI et de la Banque mondiale. De plus, des réunions sont ponctuellement organisées par l'administration sur des sujets particuliers, comme le changement climatique ou certains indicateurs de l'exercice « Doing business ». Au-delà, le bureau parisien de la Banque mondiale pourrait communiquer davantage et présenter à la société civile les stratégies adoptées à la Banque mondiale dans les principaux domaines du développement, comme les infrastructures, l'environnement ou la santé par exemple. Ce serait aussi l'occasion de donner la parole aux acteurs intéressés à ces domaines.

Par ailleurs, le secteur de la recherche sur le développement, que ce soit dans les universités ou les différents instituts de réflexion, devrait être incité à travailler davantage en direction des institutions financières internationales. Cela serait de nature à accroître le matériel théorique à disposition pour être force de proposition, comme en matière de financements innovants par exemple, et à améliorer également notre influence par l'augmentation du nombre de citations de travaux scientifiques et du nombre de travaux conjoints.

Il s'agirait enfin d'encourager une participation plus active des ONG françaises aux consultations de la Banque mondiale, et d'assurer les conditions d'un bon taux de retour des ONG sur les appels à avis.

La France, actionnaire de la Banque mondiale, doit :

- continuer de participer activement aux travaux du conseil d'administration -en privilégiant autant que possible la coordination européenne et tout en veillant à défendre le maintien d'un conseil d'administration résident ;
- promouvoir la participation de la représentation nationale au réseau des parlementaires sur la Banque mondiale ;
- encourager les présentations des stratégies sectorielles de la Banque mondiale par le bureau parisien de la Banque mondiale à la société civile ;
- orienter davantage la recherche sur le développement en direction des institutions financières internationales ;
- encourager une plus grande participation des ONG aux consultations de la Banque mondiale.

AXE 2 : SOUTENIR LA BANQUE MONDIALE EN TANT QUE BAILLEUR

Le rôle de bailleur de la France couvre les deux dimensions de contributions à l'AID d'une part et aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale d'autre part. Pour l'essentiel, ces volets s'articulent, mais ils peuvent le cas échéant se trouver en rivalité ; l'AID doit sérieusement envisager la nécessité de s'assouplir -notamment dans les directions précisées dans les axes 1 et 2 de la partie précédente- afin de demeurer attractive et ne plus donner d'éventuels motifs d'être contournée, car la prolifération des fonds fiduciaires pourrait à terme faire peser un risque sur la cohérence et la qualité de gouvernance globale de l'AID et des fonds compte tenu de leur fragmentation.

2.1. La France, qui se situe parmi les cinq principaux bailleurs, doit **faire prévaloir ses orientations lors des cycles de reconstitution de l'AID**, ceux-ci offrant périodiquement une fenêtre de discussion déterminante. De manière générale, les cycles de reconstitution sont un moment de réflexion privilégié sur l'allocation de nos moyens, aussi bien sur les choix à opérer entre les différentes institutions multilatérales que par rapport aux moyens à réserver aux actions bilatérales. Cette réflexion doit s'inscrire dans le cadre de la stratégie de concentration de l'aide définie en CICID conformément aux recommandations de la RGPP, dont la traduction au niveau des banques multilatérales de développement est déjà à l'œuvre -prépondérance de l'AID et du Fonds africain de développement (FAD).

- La France s'est engagée en décembre 2007 à verser à l'AID un montant global de 1,25 milliard d'euros sur trois ans au titre de la 15ème reconstitution, maintenant ainsi son rang de cinquième contributeur.
- Les ressources de l'AID, qui accorde des dons et des prêts subventionnés, sont ainsi reconstituées tous les trois ans. Même si elle bénéficie également des remboursements de ses prêts et de transferts de revenu de la part d'autres entités du groupe de la Banque mondiale, l'AID reste malgré tout fortement dépendante des contributions volontaires des Etats. Le moment des discussions ouvert à chaque cycle de reconstitution permet donc aux actionnaires de poser les conditions de leur participation. La France y assure la prise en compte de

certaines de ses priorités dans ce cadre de négociations internationales qui ont des implications à la fois stratégiques et pratiques.

Ainsi, la France a-t-elle pu plaider lors de la reconstitution de l'AID-15, désormais en vigueur, en faveur d'une priorité à l'Afrique sub-saharienne, selon des objectifs quantifiés. Elle a obtenu avec d'autres actionnaires que parmi les objectifs de l'AID figure l'affectation à l'Afrique sub-saharienne d'au moins 52% voire 54% des ressources de l'AID-15, contre 49% sous l'AID-14. Ces contributions doivent renforcer l'engagement de l'AID dans les États fragiles, notamment en Afrique, conformément aux priorités françaises rappelées et précisées au CICID du 5 juin 2009. La part finale de l'Afrique dépendra des progrès réalisés par les pays africains éligibles sur l'échelle de performance institutionnelle utilisée par l'AID dans sa formule d'allocation des ressources, mais elle sera en tout état de cause en nette augmentation et devrait même atteindre 60% si l'on raisonne en élément don -c'est-à-dire en tenant compte des annulations de dette. A la fin du premier semestre 2009, l'AID-15 a accordé près de 2,2 milliards de dollars aux 14 pays retenus comme prioritaires par le CICID, soit plus de 15% de ses engagements. En outre, le système d'allocation des ressources de l'AID a connu une première adaptation favorable aux États fragiles : les conditions d'octroi de dons aux pays en arriérés ont été assouplies, des ressources spécifiques ont été mobilisées pour financer de façon plus prévisible les opérations d'apurement d'arriérés, et les allocations exceptionnelles aux pays post-conflit doivent être accrus et garantis sur une plus longue période.

Les prochains cycles de reconstitution seront l'occasion d'accentuer cette tendance et de revenir sur nos attentes détaillées dans le présent document : (i) la poursuite de l'assouplissement des règles d'allocation des fonds en particulier pour les pays les plus fragiles ou en sortie de crise, (ii) les instruments en faveur du développement rural, des infrastructures, du secteur privé et (iii) l'intégration régionale. La façon d'intégrer transversalement la question environnementale sera également au premier plan.

- Il s'agira également de discuter le perfectionnement du système de mesure des résultats, crucial pour justifier l'effort financier des bailleurs. L'agenda de la « redevabilité » est en effet une composante importante de la modernisation de la Banque mondiale et de ses rapports avec les actionnaires / bailleurs. Si la Banque mondiale fournit déjà un effort de mesure des résultats parmi les plus importants, les systèmes de mesure peuvent encore être renforcés.

La Banque mondiale est déjà en pointe en matière d'évaluation, pour soutenir la réalisation des OMD. Elle participe avec d'autres institutions de développement à l'initiative pour une gestion axée sur les résultats de développement, qui vise à optimiser l'efficacité des partenariats globaux. L'AID, pour sa part, pratique un système de mesure des résultats à deux niveaux. Le premier niveau rend compte des résultats globaux obtenus dans les pays bénéficiant d'une aide de l'AID au moyen d'indicateurs regroupés en quatre catégories : (i) croissance et réduction de la pauvreté, (ii) gestion des finances publiques et climat des affaires, (iii) développement humain et (iv) infrastructures. Le second niveau mesure la contribution de l'AID aux réalisations en s'appuyant sur l'évaluation de la Banque mondiale elle-même, l'analyse du portefeuille de l'AID, les travaux du groupe indépendant d'évaluation (*Independent evaluation group* -IEG) et les données fournies par le groupe d'assurance de la qualité. Les indicateurs comprennent : (i) le nombre d'équipes-pays utilisant une stratégie d'aide-pays (*Country assistance strategy* -CAS) orientée sur les résultats, (ii) la notation des résultats finaux des CAS, (iii) la notation des résultats des projets et (iv) une évaluation qualitative des projets par le groupe d'assurance de la qualité.

Toutefois, si le système de mesure des résultats mis en place par l'AID semble plus avancé que celui d'autres institutions -notamment dans les banques régionales de développement-, la mesure de la contribution de l'AID au développement des pays et de la part des progrès qui lui est imputable reste perfectible. L'introduction d'outils intéressants comme les « stratégies pays axées sur les résultats » (RBCAS) montre la voie à suivre, notamment dans l'agrégation des résultats de la Banque mondiale : elle peut mieux standardiser encore la définition de ses objectifs et doit aussi s'efforcer d'intégrer ses travaux d'analyse et de conseil à ce système de mesure des résultats. Les stratégies sectorielles doivent aussi faire l'objet de mesures des résultats.

Ainsi, en gardant comme perspective l'objectif final qui consiste à améliorer les conditions de vie des habitants des pays les plus pauvres de la planète, les cadres d'évaluation et de redevabilité doivent être en constante amélioration, sur le fondement de données robustes susceptibles d'illustrer les impacts directs et indirects de l'AID.

- Les négociations devront aussi aborder les perspectives de réponse aux défis de moyen et long terme posés à l'AID tel que nous les avons identifiés s'agissant du soutien aux pays pauvres : (i) sécurisation des ressources financières de l'AID, en particulier dans le contexte de compensation des initiatives d'annulation de dette, (ii) renforcement de son rôle contractuel par l'assouplissement des règles de prêt face aux chocs exogènes et la création d'une Facilité de réaction rapide.
- La reconstitution de l'AID implique enfin d'assurer une coordination des bailleurs accrue, en particulier dans la recherche d'une convergence sur les priorités. Certains effets de levier importants peuvent être trouvés, en observant par exemple que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni représentent à eux trois 25% des contributions à l'AID. L'ensemble des pays européens apporte près de 60% des contributions à l'AID, ce qui peut conférer à la coordination européenne un poids de négociation sans équivalent.

2.2. La France doit renforcer sa présence sur les fonds fiduciaires de la Banque mondiale en la rationalisant.

- L'emploi des fonds fiduciaires de la Banque mondiale, qui occupent une place croissante, est un levier d'influence traditionnel des bailleurs, la France y conservant des marges de manœuvre pour améliorer son action. En effet, si les contributions françaises aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale sont déjà orientées sur nos priorités stratégiques, elles pourraient être davantage concentrées et bénéficier de plus de suivi dans le temps.

Une action plus ciblée et plus cohérente peut être menée prioritairement par des financements de taille critique autour d'initiatives nouvelles touchant l'ensemble de la chaîne de production interne de la Banque mondiale et renforçant nos priorités stratégiques. La France est déjà engagée dans cette voie, en ciblant déjà largement ses contributions, par exemple dans son soutien à des fonds importants comme le FEM (154 millions d'euros sur 2007-2010) ou le *Clean Technology Fund* (300 millions de dollars de prêts concessionnels).

- Des volumes d'intervention *minima* sont en effet nécessaires pour peser sur l'activité et les orientations d'un fonds ou d'une initiative, ou pour siéger dans les instances de gouvernance *ad hoc* le cas échéant. Ces seuils pourraient être évalués pour ajuster le volume

des contributions optimales, que ce soit pour le financement d'études, d'actions d'assistance technique ou de préparations de projets.

- Il est ensuite souhaitable, autant que faire se peut, de proposer de nouvelles initiatives découlant de nos priorités, et de se positionner sur des fonds ou des initiatives nouvelles, plutôt que de soutenir des programmes existants. Les programmes connus offrent certes une meilleure visibilité immédiate et davantage de sécurité, mais n'autorisent qu'une bien moindre emprise sur leur pilotage. C'est lorsque les fonds se mettent en place qu'il y a la meilleure possibilité d'orienter les thématiques et les programmes de travail, et de promouvoir des partenariats éventuels, que ce soit avec des experts, des centres de recherche ou des entreprises.
- Il serait enfin judicieux d'être présent aux différents maillons de la chaîne de production de la Banque mondiale et d'intervenir :
 - (i) dès le stade de la définition des axes de travail futurs, où se cristallise la doctrine de l'institution, en contribuant au financement d'activités de recherche et travaux analytiques, comme les études sur les migrations ou l'initiative sur l'engagement potentiel de la Banque mondiale dans le secteur de l'énergie nucléaire ;
 - (ii) au niveau des normes et pratiques que la Banque mondiale promeut dans les pays en développement, en contribuant au financement des activités d'assistance technique, comme le fonds d'assistance technique sur les partenariats public-privé (PPP) susceptible de promouvoir certains modèles de gestion des services publics ;
 - (iii) dans l'activité opérationnelle de la Banque mondiale, en finançant la préparation de projets visibles sur le terrain ;
 - (iv) dans les ressources humaines, en finançant le détachement d'experts dans les départements jugés prioritaires.

La France, bailleur de la Banque mondiale, doit :

- **saisir l'occasion des périodes de reconstitution de l'AID pour faire avancer l'agenda des priorités sectorielles et géographiques ainsi que des modalités d'intervention en faveur des pays les plus pauvres, dans un cadre de coordination des bailleurs ;**
- **renforcer les mécanismes de redevabilité par un investissement accru sur les systèmes de mesure de résultats à l'AID ;**
- **mieux utiliser le levier des fonds fiduciaires, en ligne avec nos priorités et dans un cadre d'intervention plus cohérent.**

**AXE 3 : RENFORCER LE PARTENARIAT OPÉRATIONNEL ENTRE LA FRANCE
ET LA BANQUE MONDIALE**

Le partenariat opérationnel entre la France et la Banque mondiale doit trouver à se renforcer au niveau des échanges de personnel et de l'action conjointe de la Banque mondiale avec l'AFD. Il devra aussi s'établir au niveau des entreprises et du secteur privé, autour d'un cadre réglementaire renouvelé.

3.1. La France peut **poursuivre les efforts de placement de ses ressortissants et renforcer les échanges de personnel**, ciblés sur les secteurs d'intérêt prioritaire.

- Le nombre de Français titulaires au sein du groupe de la Banque mondiale s'élève à 334 personnes à fin 2008. Ils représentent près de 3% des effectifs, au deuxième rang des pays du G8 derrière les Etats-Unis.

La répartition des vice-présidences géographiques montre une concentration française sur les régions « Afrique sub-saharienne » et « Moyen-Orient et Afrique du nord », le vice-président « Europe et Asie centrale » étant par ailleurs français. La répartition des Français dans les réseaux thématiques de la BIRD continue à se caractériser par une forte présence au sein de l'Institut de la Banque mondiale.

- Le placement de ressortissants doit être relativisé en termes d'influence, dans la mesure où un agent est d'abord loyal à l'institution qu'il sert et tenu au respect de ses disciplines internes ; mais cette dimension a malgré tout son rôle à jouer en établissant les bases d'une meilleure communication entre une institution internationale et un pays. Il reste donc pertinent de trouver la voie d'une meilleure exploitation des programmes d'insertion de professionnels français à la Banque mondiale.

- Les objectifs de renforcement de la présence française et de promotion de l'expertise économique et financière françaises restent plus que jamais valables pour (i) renforcer des collaborations entre les équipes de la Banque mondiale et la France sur des thèmes porteurs, (ii) placer de l'expertise de longue durée ou des recrutements, (iii) participer à l'élaboration des stratégies et des programmes notamment sur nos régions prioritaires -Afrique, Méditerranée- et (iv) veiller à ce que l'offre de la Banque mondiale soit compatible avec les systèmes administratifs, économiques et juridiques des pays clients, en particulier en Afrique sub-saharienne.

La Banque mondiale vient de créer en 2009 un *Externally funded staffing program*, dont nous devons examiner les potentialités, et reste elle-même intéressée à de nouvelles formules de partenariat lui permettant de (i) trouver des compétences dans les domaines d'activité nouveaux ou en expansion, (ii) renforcer les liens avec les bailleurs dans la mise en œuvre d'activités conjointes et (iii) tester des personnels susceptibles d'être recrutés.

- Les modalités de mise en œuvre administrative ne doivent pas constituer un obstacle à la poursuite des programmes de mise à disposition. Les textes les plus récents en la matière (décret du 28 octobre 2007, circulaire du 5 août 2008) doivent clairement pouvoir s'appliquer aux organisations internationales : ils imposent la conclusion d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil, ce qui relève déjà de la pratique courante avec la Banque mondiale ; ils posent le principe du remboursement de la rémunération du fonctionnaire par l'organisme d'accueil, mais ils prévoient aussi expressément la dérogation à cette obligation notamment dans les cas où la mise à disposition est prononcée au profit d'organisations internationales ; la mention explicite du versement éventuel d'un complément de rémunération offre vraisemblablement une flexibilité accrue.

Au niveau de chaque ministère intéressé, il est possible d'identifier un nombre d'emplois réservés à la Banque mondiale sur une enveloppe d'emplois à l'international, en ciblant les domaines d'intérêt prioritaire.

3.2. **Il convient de rapprocher encore la Banque mondiale et l'Agence française de développement dans l'activité opérationnelle** pour un effet de levier sur les priorités partagées.

Le développement des synergies entre la Banque mondiale et l'opérateur de l'aide bilatérale française, au-delà des possibilités d'échange de personnel sur les terrains d'opération, peut rencontrer trois voies très concrètes à approfondir :

- (i) le développement de stratégies conjointes entre l'AID et l'AFD, en particulier sur les pays identifiés comme prioritaires par la France ;
- (ii) le développement des co-financements entre la BIRD ou l'AID d'une part et l'AFD d'autre part, autour d'un ciblage sectoriel correspondant également à nos priorités ;
- (iii) les projets pilotes pour expérimentation avant généralisation, comme par exemple le fonds de lissage pour le coton ou le recours aux prêts contra-cycliques.

De telles synergies pourraient par exemple être développées en matière de soutien au secteur privé, compte tenu du rôle crucial et désormais largement reconnu de ce secteur dans la promotion de la croissance économique et la réduction de la pauvreté. La contribution apportée par l'AFD à travers sa filiale Proparco au fonds de lutte contre les vulnérabilités de la Banque mondiale, pour 1,2 milliard d'euros de co-financements dont 1 milliard dans le secteur des infrastructures, offre un excellent exemple de tels partenariats. L'initiative française pour le soutien à la croissance en Afrique, dont la mise en œuvre a été confiée au groupe AFD avec l'objectif de mobiliser environ 2,5 milliards d'euros d'engagements au total, ouvre par ailleurs des perspectives de coopération entre la France et la SFI en matière de soutien au développement du secteur privé.

En outre, sur un plan sectoriel, un rapprochement entre l'AFD et la Banque mondiale est en cours en matière de lutte contre le changement climatique. D'une part, l'AFD diffuse ses bonnes pratiques méthodologiques (calcul de l'empreinte carbone, prix social du carbone) à la Banque mondiale ; d'autre part, l'AFD suit attentivement l'évolution du Fonds pour les technologies propres de la Banque mondiale, participant aux réunions de coordination des bailleurs organisées régulièrement, avec pour objectif de développer les co-financements de projets et les partenariats -un objectif de 200 millions de dollars de labellisation de projets de l'AFD par le Fonds a ainsi été fixé.

De tels rapprochements doivent permettre une optimisation de l'architecture de notre aide, qui s'effectue dans un cadre budgétaire délimité, grâce à la complémentarité des opérateurs mais aussi en permettant de constater sur différentes situations concrètes l'efficacité respective de ces différents opérateurs.

Enfin, le réseau de l'AFD peut offrir à la France, en relais de l'activité de l'administrateur au siège de la Banque mondiale, un suivi de l'activité de la Banque mondiale et une collaboration avec elle sur le terrain. Il importera d'examiner avec l'AFD, *via* ses agences locales, comment les assurer et alimenter ainsi tant l'administration centrale que le bureau de l'administrateur.

3.3. **Les entreprises françaises peuvent entrer dans un partenariat durable avec la Banque mondiale**, dans un contexte où la France pousse à l'harmonisation des pratiques des

baillleurs relatives aux appels d'offres et à l'intégration des règles de responsabilité sociale et environnementale (RSE).

- Un partenariat efficace avec les entreprises dépend en premier lieu d'une bonne information sur les appels d'offre. La France a déployé depuis quelques années un réseau de points de contact auprès des bailleurs de fonds multilatéraux à la disposition des entreprises. A la Banque mondiale, il s'agit d'un conseiller de l'administrateur pour la France. Celui-ci consulte les organisations professionnelles sur les questions susceptibles d'affecter leurs conditions d'accès au marché dans les pays en développement et leur participation à la réalisation des projets et programmes de la Banque mondiale en particulier -révision des règles et procédures opérationnelles, notamment en matière de passation de marché, stratégies sectorielles, ingénierie financière, etc. Le bureau de l'administrateur doit donc aider les entreprises, collectivement ou individuellement, à se familiariser avec les procédures de l'institution, à promouvoir leur savoir-faire et à explorer les opportunités d'affaires.

Désormais, les entreprises bénéficient également de la mise en place par UBIFRANCE d'un service d'information sur les appels d'offres lancés par les bailleurs de fonds multilatéraux. UBIFRANCE propose par ailleurs régulièrement des séminaires avec les institutions multilatérales et banques de développement, auprès de qui elle organise des délégations d'entreprises.

- Les modes de passation des marchés des bailleurs doivent évoluer vers davantage de transparence et de responsabilité, notamment en matière de normes sociales et environnementales. La Banque mondiale élabore ses règles de passation de marchés de travaux en étroite concertation avec la Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (FIDIC) où l'industrie française est notamment représentée à travers la Fédération internationale des industries du BTP (*Confederation of international contractors' association* -CICA). La Banque mondiale et la FIDIC entretiennent un dialogue pour la révision des règles de passation de marchés, afin de promouvoir la libre concurrence et l'ouverture internationale de l'accès aux marchés publics des pays en développement. L'action de la Banque mondiale visant à circonscrire le risque de concurrence déloyale et à optimiser l'impact « développement » de ses projets s'oriente autour de trois directions principales :

Premièrement, il s'agit de promouvoir l'application des normes de responsabilité sociale et environnementale (RSE). La France plaide avec constance pour le respect des normes internationales du travail dans le cadre des opérations du groupe Banque mondiale. La Banque mondiale impose depuis 2007 le respect de deux des quatre normes internationales du travail -interdiction du travail forcé et du travail des enfants- dans ses marchés de travaux, le respect des deux autres -non discrimination au travail et liberté syndicale- restant facultatifs. La France veillera à ce qu'en accord avec la FIDIC, les quatre normes internationales du travail s'imposent prochainement à toutes les banques multilatérales de développement, dont la Banque mondiale, dans les conditions générales des contrats de travaux : les clauses contractuelles devraient être harmonisées avec celles prescrites par la SFI depuis 2006.

La Banque mondiale participe par ailleurs aux côtés des autres banques de développement à un groupe de travail sur le renforcement des règles de sauvegarde sociales et environnementales dans le cadre des procédures de passation de marché (*Environmentally*

and socially responsible procurement) qui envisage l'adoption de nouvelles dispositions dans les conditions générales des contrats de travaux.

La France envisage de contribuer à l'aboutissement de ces réflexions en finançant une étude de la Banque mondiale sur la prise en compte de la performance environnementale des offres (*Green procurement*) ainsi qu'un audit des marchés de travaux financés par la Banque mondiale.

Deuxièmement, la Banque mondiale doit approfondir l'effort de lutte contre la fraude et la corruption. Depuis une quinzaine d'années, la Banque mondiale a sensiblement renforcé la lutte contre la fraude et la corruption dans le cadre de ses marchés, préventivement et par des moyens répressifs. Le régime des sanctions a été révisé en 2006 et la Banque mondiale a introduit la même année une clause anti-corruption dans ses contrats types. En 2008, le département chargé de l'intégrité institutionnelle (INT) a été élevé au rang de vice-présidence.

Le régime de sanctions de la Banque mondiale contre la fraude et la corruption dans le cadre de ses marchés est désormais opérationnel et a donné lieu à la mise à l'index d'une vingtaine d'entreprises depuis le début de l'année 2008. Un accord amiable conclu entre la Banque mondiale et un grand groupe industriel soupçonné de corruption a écarté celui-ci des soumissions aux projets financés par la Banque mondiale pendant deux ans. Le groupe s'est en outre engagé à contribuer au financement des programmes anti-corruption de la Banque mondiale à hauteur de 100 millions de dollars. Une procédure de suspension accélérée -avant mise à l'index définitive- est mise en œuvre depuis le printemps 2009 : un grand groupe, aux ramifications multiples ou qui soumissionne fréquemment dans le cadre des financements de la Banque mondiale, doit pouvoir être mis à l'index dès lors que le département INT a établi la preuve d'un seul agissement justiciable de sanctions et non pas seulement après que les preuves de tous les chefs d'inculpation auront été réunies.

D'autres mesures de renforcement du régime de sanctions devaient être adoptées dès 2009 :

- (i) la systématisation de la levée des sanctions conditionnée par des gages de bonne conduite fournis par les contractants sanctionnés ;
- (ii) la publication intégrale du verdict du comité des sanctions ;
- (iii) le renforcement de l'anonymat des témoins à charge ;
- (iv) la mise à l'index des fournisseurs sanctionnés pour fraude ou corruption ;
- (v) l'annulation des contrats en cours avec les contractants sanctionnés.

Des négociations sont par ailleurs en cours entre banques multilatérales de développement en vue de l'harmonisation de leurs régimes de sanctions respectifs et de la mise en œuvre de sanctions croisées -c'est-à-dire la mise à l'index par tous les organismes concernés d'une entreprise sanctionnée par l'un d'entre eux.

Troisièmement, la Banque mondiale ouvrira plus équitablement ses appels d'offres aux entreprises en se donnant davantage les moyens d'écarter les offres anormalement basses. Les règles actuelles de la Banque mondiale ne permettent pas d'écarter les offres anormalement basses subventionnées par des aides d'Etat.

En revanche, dans les marchés de travaux, si le prix d'une offre paraît sérieusement déséquilibré par rapport à l'estimation du maître d'ouvrage, le client peut se tourner vers le soumissionnaire pour une justification des prix. Le client est fondé à rejeter l'offre si l'entreprise ne lui paraît pas remplir les critères de qualification requis.

La France, partenaire opérationnel de la Banque mondiale, doit :

- **promouvoir les échanges de personnel dans les filières d'intérêt prioritaire ;**
- **encourager les synergies entre l'AFD et l'AID sur les terrains d'opération et dans les secteurs prioritaires ;**
- **continuer à plaider systématiquement l'amélioration de la performance des contrats financés par la Banque mondiale, notamment sur le plan social et environnemental. L'objectif d'efficacité de l'aide coïncide à cet égard avec l'intérêt de nos entreprises.**