

2 Deux exemples de politiques communes au service du développement

2.1 La promotion de la bonne gouvernance et de l'intégrité du système monétaire et financier international

2.1.1 La lutte contre le blanchiment

➤ La mobilisation internationale, le GAFI

Le Groupe d'action financière internationale (GAFI) est l'enceinte internationale de référence en matière de lutte contre le blanchiment. Créé en 1989, à l'initiative de la France, le GAFI a concentré initialement ses travaux sur la définition du standard international en matière de lutte contre le blanchiment, les 40 recommandations du GAFI. Sur cette base, et en vertu du principe de pression par les pairs et d'évaluation mutuelle fondant cette enceinte, le GAFI a procédé à deux revues de la mise en œuvre des 40 Recommandations par ses Etats membres. Le GAFI vient d'engager la révision de ses 40 Recommandations, pour assurer qu'elles demeurent adaptées aux nouveaux risques nés de l'évolution du système financier international et aux nouvelles pratiques de la criminalité organisée.

En 2000, constatant que l'effort international de lutte contre le blanchiment se heurtait aux pratiques non-coopératives de plusieurs pays et territoires, dans lesquels l'absence de volonté politique et de cadre juridique constituaient des lieux privilégiés pour les blanchisseurs et leur accès au système financier international, le GAFI a engagé des travaux sur les pays et territoires non-coopératifs. Le G7, et tout particulièrement la France et les Etats Unis, a joué un rôle moteur et déterminant dans le lancement de cette initiative. Cette initiative a conduit le GAFI à publier en juin 2000 une liste noire de 15 pays et territoires non-coopératifs et à identifier les déficiences en matière de lutte contre le blanchiment de 14 autres pays.

Depuis juin 2001, le GAFI a procédé à un examen attentif des progrès réalisés par plusieurs de ces pays vers un renforcement et la mise en conformité avec les standards internationaux de leurs dispositifs anti-blanchiment, sur la base d'une méthodologie mettant l'accent sur la mise en œuvre effective des réformes législatives adoptées. En juin 2001, le GAFI a décidé, sur la base des progrès accomplis, de sortir 4 pays de la liste noire, tout en maintenant un suivi précis et rigoureux de la mise en œuvre, visant à assurer la pérennité de ces efforts. En raison de l'absence de progrès accomplis par 3 des pays listés en juin 2000, le

GAFI a recommandé par ailleurs l'adoption de contre-mesures additionnelles envers la Russie, les Philippines et Nauru au 30 septembre 2001, sauf si ces pays promulguent dans l'intervalle des réformes répondant de manière significative aux déficiences identifiées. Le GAFI a par ailleurs relevé les progrès accomplis à des degrés variables par les huit autres pays listés en juin 2000. Il a considéré que les réformes législatives accomplies aux Iles Cook, aux Iles Marshall, en Israël et au Liban représentaient des avancées positives dans la réponse aux lacunes précédemment relevées pour passer à la phase d'évaluation de la mise en œuvre effective de ces réformes.

Enfin, sur la base d'une nouvelle revue, le GAFI a inscrit 6 nouveaux pays sur la liste noire des pays et territoires non-coopératifs en juin 2001. Il a dans le même temps identifié les déficiences en matière de lutte contre le blanchiment de 4 autres pays.

- Au 22 juin 2001, la liste noire des pays et territoires non-coopératifs comprend donc les 17 pays suivants : Dominique, Egypte, Guatemala, Hongrie, Iles Cook, Iles Marshall, Indonésie, Israël, Liban, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Philippines, Russie, Saint Christophe et Nieves et Saint Vincent et les Grenadines.

⇒ **La position de la France**

La France joue un rôle moteur dans les travaux du GAFI et a réaffirmé à plusieurs occasions sa détermination à lutter contre le blanchiment d'argent et la criminalité financière, afin de renforcer l'intégrité du système financier international et de mettre fin à la criminalité organisée.

Dans le cadre de sa Présidence de l'Union européenne, la France a par ailleurs fortement contribué à une concertation européenne étroite et déterminée sur ces questions, notamment dans le cadre du Conseil JAI/Ecofin du 17 octobre 2000, au cours duquel les Etats membres de l'Union sont convenus de participer activement aux travaux du GAFI et de poursuivre résolument leurs efforts collectifs dans la lutte contre le blanchiment.

➤ Le rôle du FMI

De par son mandat visant à la stabilité du système financier international, le FMI a un rôle central à jouer pour limiter les effets adverses associés à la globalisation financière. C'est pourquoi le gouvernement français plaide sans relâche en faveur d'une exemplarité du FMI en matière de lutte contre les « abus financiers » internationaux, et notamment sur les aspects liés à la lutte contre le blanchiment des capitaux, condamnable en soi mais également facteur d'instabilité pour le système financier international.

En effet, l'ampleur des flux de capitaux liés au blanchiment constitue aujourd'hui un risque majeur pour l'intégrité du système financier international, ainsi que pour les systèmes financiers des Etats membres, et confère à la lutte contre le blanchiment le caractère d'un « bien public mondial ».

La création du GAFI en 1989 et l'élaboration de ses 40 recommandations en matière de lutte contre le blanchiment, visait à mettre en place l'indispensable coordination multilatérale pour ces questions et à définir le standard international, c'est-à-dire le corps de normes internationales à respecter en la matière. Les recommandations étant désormais reconnues par une très grande partie de la communauté internationale (plus de 130 pays, à travers notamment les groupes régionaux institués sur le modèle du GAFI), il était nécessaire que le FMI reconnaisse la lutte contre le blanchiment comme une part intégrante de son

mandat, en complément de son rôle en matière de surveillance et de détection des vulnérabilités financières.

Lors de son discours au Comité monétaire et financier international le 24 septembre 2000, Laurent Fabius, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie rappelait cet impératif en indiquant que « la lutte contre le blanchiment d'argent dans le monde doit être au cœur de nos préoccupations. Les effets néfastes du blanchiment d'argent sur la stabilité du système financier international et sur le développement durable de l'économie mondiale, notamment celle des pays émergents, ne sont plus à démontrer (...) Il appartient désormais au FMI et à la Banque mondiale de prendre pleinement en compte, dans la définition de leurs priorités et dans leurs programmes, la question du blanchiment d'argent en général et les conclusions de ces travaux multilatéraux en particulier. Les Institutions Financières Internationales ont un rôle majeur à jouer pour inciter—voire contraindre— les pays non-coopératifs à appliquer convenablement les normes internationales, en particulier les 40 recommandations du GAFI. Pour ce faire, elles doivent envisager de restreindre ou de soumettre à conditions leur soutien à ceux des pays et territoires non-coopératifs qui refuseraient de modifier leurs règles et pratiques dommageables ».

Le Conseil d'administration du 13 avril 2001 a permis de ce point de vue plusieurs avancées significatives, en grande partie du fait des orientations défendues par la France :

- Le débat au sein du FMI porte désormais sur les modalités opérationnelles de l'intégration de la lutte contre le blanchiment dans le mandat du Fonds et non plus sur son principe.
- Cette activité doit à présent être intégrée non seulement dans les fonctions de recherche et d'assistance technique du FMI, mais également dans ses activités de surveillance ainsi que celles associées à l'assistance financière accordée aux pays emprunteurs (à condition que l'impact macro-économique des activités de blanchiment soit avéré).
- Le FMI reconnaît enfin que les 40 recommandations du GAFI constituent la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment.

Toutefois, les réticences demeurent nombreuses au sein du FMI, notamment de la part de représentants de pays ayant développé des activités financières peu encadrées et sources de revenus substantiels.

Lors des débats qui se tiendront dans les mois à venir au Conseil sur la mise en œuvre opérationnelle des recommandations du GAFI, le Gouvernement français fondera sa position sur les éléments suivants :

- renforcement de la collaboration et de l'échange d'informations entre les services du FMI et ceux du GAFI, notamment dans le cadre de l'exercice de révision des 40 recommandations ;
- création d'un module ROSC (rapport sur l'observation des normes et codes) spécifique au blanchiment, et devant servir de support aux missions du FMI dans le cadre de ses activités de surveillance.

Enfin, le FMI continue de mener activement des travaux concernant les places financières offshore. Il examine notamment, en collaboration avec la Banque mondiale, comment ces places financières pourraient contribuer à la lutte contre les abus financiers, en particulier le blanchiment d'argent. De ce point de vue, et en liaison avec l'objectif plus

général de porter une attention soutenue aux vulnérabilités du secteur financier et d'en améliorer l'analyse dans le cadre des activités de surveillance, le FMI a entrepris, en grande partie sous l'impulsion de la France au sein du G7, d'aider les places financières offshore à améliorer la qualité de leur contrôle financier.

➤ Le rôle de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale et ses filiales (SFI et MIGA) sont triplement concernées par la lutte contre le blanchiment :

- en tant qu'établissements financiers, les institutions du Groupe Banque mondiale doivent être particulièrement vigilantes sur toutes les questions relatives au blanchiment et la lutte contre la criminalité dans la conduite de leurs opérations. Ceci concerne de manière prioritaire les opérations des filiales de la Banque Mondiale qui effectuent des opérations avec le secteur privé ;
- dans les conseils qu'elle donne aux gouvernements et dans les programmes qu'elle soutient dans le secteur financier, la Banque Mondiale doit promouvoir les meilleures pratiques en matière de lutte contre le blanchiment et la criminalité financière ;
- enfin, la Banque Mondiale joue un rôle important, avec le FMI, dans la promotion de la stabilité financière internationale, qui constitue un bien public mondial. Dans ce cadre, la Banque participe avec le FMI aux revues des systèmes financiers (FSAP) et des codes et normes (ROSC), et doit donc prendre en compte, dans ce cadre les recommandations internationales sur la lutte contre le blanchiment.

A la demande de plusieurs actionnaires dont la France, la question du rôle du FMI et de Banque Mondiale dans la promotion de l'intégrité du système financier international a été inscrite à l'ordre du jour des comités de printemps 2001.

Lors des délibérations du conseil, les administrateurs ont cherché à préciser le rôle de la Banque dans la lutte contre le blanchiment.

- il existe un consensus assez large pour reconnaître que le blanchiment constitue une activité contre laquelle il convient de lutter, notamment en raison de ses coûts en termes de développement ;
- la Banque doit s'attaquer aux sources du blanchiment par le renforcement des cadres économique, financier, juridique et institutionnel de ses clients ;
- la Banque doit collaborer totalement avec les institutions en charge de la lutte contre le blanchiment et en particulier le GAFI ;
- la Banque doit être attentive aux questions liées au blanchiment dans ses travaux de diagnostic et en particulier dans les FSAP et les ROSC, qui restent cependant des exercices volontaires ;
- la Banque accentuera ses activités de développement institutionnel et d'assistance technique dans le cadre des stratégies d'assistance pays ;
- elle contribuera à la prise de conscience sur ces questions notamment par des travaux de recherche sur les conséquences du blanchiment, notamment son impact sur le développement ;

- elle reconnaîtra les 40 recommandations du GAFI comme la norme en matière de blanchiment tout en n'approuvant pas nécessairement leur procédure d'élaboration.

⇒ La position de la France

La France a été l'un des premiers pays à demander aux institutions du Groupe de la Banque mondiale de prendre en compte la lutte contre le blanchiment dans l'exercice de leur mission et la conduite de leurs opérations. La France a constamment défendu le principe d'une forte convergence des travaux du GAFI et de la stratégie des IFIs dans ce domaine. Les 40 recommandations du GAFI doivent être intégralement reconnues comme la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment.

Particulièrement vigilant dans ce domaine, l'administrateur représentant la France dans les institutions du Groupe de la Banque Mondiale a été amené à émettre des interrogations voire de fortes réserves sur des opérations de la SFI ou de la MIGA, utilisant des structures localisées dans des pays ou territoires considérés comme non coopératifs et dans lesquels la question de la conformité avec les règles internationales n'avait pas été spécifiquement évaluée par les services au moment de l'élaboration du projet.

Enfin, la France exprime le souhait que les questions relatives à la stabilité du secteur financier soient systématiquement examinées dans les pays considérés comme non coopératifs par le GAFI ou dont le cadre réglementaire n'est pas jugé satisfaisant par le Forum de Stabilité Financière (FSF). Cette question doit être prise en compte dans le système d'évaluation des politiques et des cadres institutionnels développé au sein de l'AID. La France a également demandé à la Banque Mondiale de se mobiliser pour aider les pays concernés, en fournissant de l'assistance technique pour les aider à lutter contre le blanchiment.

"Les Institutions de Bretton-Woods doivent s'impliquer fortement dans ce combat. Cette implication peut se faire de différentes façons. Elle devrait au minimum se traduire par la prise en compte de cette question dans les travaux d'analyse et de diagnostic qui sont réalisés pour chaque pays. Au-delà, il faut s'interroger sur la pertinence de continuer à aider des pays qui figurent sur les listes noires du GAFI et ne modifieraient pas leurs pratiques."

(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Prague - 25 septembre 2000)

"Apprécier le bon fonctionnement des institutions, c'est aussi prendre en compte la lutte contre la délinquance financière qui reste encore insuffisamment intégrée dans les procédures d'intervention des BMDs."

(Discours de M. Laurent FABIOUS au Comité du Développement, Washington - 30 avril 2001)

2.1.2 La lutte contre la corruption

• Interventions du FMI et de la Banque mondiale

➤ Le FMI :

Depuis plusieurs années et notamment depuis 1997 (établissement de lignes directrices du FMI en matière de promotion de la bonne «gouvernance »), le FMI a intégré la lutte contre la corruption comme une priorité dans ses activités.

En aidant les autorités à réformer les administrations fiscales, ainsi que les procédures budgétaires et la gestion des finances publiques, le FMI apporte son aide aux gouvernements

des pays membres pour lutter contre les pots-de-vin, la corruption et autres activités frauduleuses. L'assistance technique du Fonds pour la production des statistiques économiques et financières favorise également la transparence et la lutte contre la corruption. En outre, les progrès accomplis récemment en matière de transparence (publication des rapports du FMI) sont importants non seulement en termes de responsabilisation des autorités bénéficiant du soutien du FMI, mais aussi parce que celles-ci peuvent ainsi mieux internaliser les politiques économiques et financières. Le FMI a également adopté un code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, qui peut servir de référence pour évaluer la gestion publique.

Depuis la mise en place en 1997 de lignes directrices du FMI visant à édicter des principes généraux et flexibles guidant l'action du Fonds en matière de renforcement de la gouvernance, de nombreux pays ont pris des mesures dans ce sens, qui contribuent d'ores et déjà à l'amélioration des performances économiques et au recul de la pauvreté. Ces initiatives doivent à l'évidence être étendues et approfondies dans plusieurs domaines.

Une priorité essentielle est de continuer à promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des deniers publics. Parmi les pays souvent mis à l'index en termes de corruption, le Mozambique publie ainsi depuis 2000 un rapport trimestriel sur l'exécution de son budget à la demande du FMI. Le Kenya doit également se doter d'un code de conduite s'imposant de façon effective et vérifiable aux principaux décideurs de l'administration publique. Une seconde priorité consiste souvent, notamment dans les pays bénéficiant de l'initiative PPTE, à rationaliser le fonctionnement de la fonction publique, souvent pléthorique et trop mal rémunérée pour exercer efficacement ses missions. La Zambie a ainsi adopté un plan visant à contenir la masse salariale de la fonction publique et à contrôler les effectifs, afin d'accroître l'investissement public et de développer les programmes sociaux. Le Cameroun a entrepris pour sa part d'améliorer son système judiciaire en renforçant les moyens humains et financiers affectés à cette fonction et en publiant les décisions de justice. Enfin, les actions plus spécifiquement engagées contre la corruption peuvent revêtir des formes diverses. L'Ouganda a par exemple engagé un plan de lutte contre la corruption et s'est doté pour cela d'un Ministère de l'éthique et de l'intégrité. La Tanzanie a adopté une stratégie nationale anti-corruption. Au Nigeria, une législation réprimant la corruption a aussi été votée une commission indépendante devant en assurer la mise en œuvre; des mesures ont également été prises pour recouvrer les biens publics détournés à l'étranger et poursuivre les responsables.

Le conseil d'administration du FMI a procédé le 14 février 2001 à une revue de son expérience en matière de gouvernance. A cette occasion, le Conseil a unanimement reconnu le caractère central des questions de gouvernance dans la bonne gestion macro-économique. L'initiative PPTE a probablement joué un rôle important dans cette évolution, en raison de l'attention soutenue portée à la bonne affectation des ressources libérées par l'allègement des dettes. De fait, les gouvernements des pays emprunteurs reconnaissent de manière croissante que l'amélioration de la gouvernance s'impose pour accélérer la croissance (en atténuant les anticipations de risque élevé et de faible rendement du capital et en encourageant dès lors l'investissement privé) et assurer une plus grande équité.

Dans cette même perspective, le FMI envisage de contribuer, selon des modalités qui restent à définir, à une bonne mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions internationales. Cette initiative témoigne du rôle majeur joué par cette Convention de l'OCDE qui prévoit l'incrimination d'actes de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention par les parties signataires est assuré par un groupe de travail de

l'OCDE. La France a été examinée de manière positive sur sa transposition de la Convention en droit interne en décembre 2000. Le FMI pourrait, quant à lui, s'appuyer sur ces travaux et chercher à promouvoir l'efficacité de la Convention dans les autres pays (notamment, pays en développement et pays en transition).

Mesures adoptées en mars 2000 par le FMI pour lutter contre le « misreporting »

– *Obligation pour les banques centrales des pays récipiendaires des crédits du FMI de publier des états financiers annuels audités par des organismes indépendants. En cas de problème identifié, le FMI peut demander un audit approfondi ;*

– *Développement en parallèle par le FMI d'un code de bonne gestion en cas d'utilisation frauduleuse de ses ressources ;*

– *Publication d'un communiqué sur l'état des « dérives » observées ;*

– *Possibilité d'application des sanctions telles que prévues dans les statuts du FMI (interdiction d'accès aux ressources du FMI, suppression du droit de vote, etc.).*

⇒ **La position de la France**

La France soutient la mise en place de mesures visant à éviter les fausses déclarations (« misreporting ») des pays bénéficiaires de concours de la communauté internationale. Elle a obtenu l'introduction d'une clause dans les accords en Club de Paris permettant de sanctionner a posteriori les pays ayant été reconnus fautifs de « misreporting » par le conseil d'administration du FMI.

➤ La Banque Mondiale :

Pendant longtemps, les questions de corruption à la Banque mondiale étaient assimilées à des questions politiques et donc considérées comme ne faisant pas partie des missions de l'Institution. Au milieu des années 1980 toutefois, les problèmes de gouvernance ont pris une place grandissante au sein des stratégies et des opérations de la Banque. Ceci n'a pas marqué une politisation de la Banque mondiale mais une reconnaissance grandissante qu'une bonne gouvernance était nécessaire à une utilisation efficace des fonds de l'Institution, comme demandée par la Section 5b de sa Charte.

Il fallut toutefois attendre 1996 pour que le combat contre la corruption passe clairement et sans ambiguïté sur le devant de la scène et s'intègre pleinement dans les activités opérationnelles de la Banque. En septembre de cette année, le Président Wolfensohn annonça en effet que la Banque ferait tout ce qui est en son pouvoir pour combattre ce « cancer que représente la corruption ». Cet engagement public fut rapidement suivi d'effets, et les initiatives pour lutter contre la corruption et favoriser la bonne gouvernance se sont depuis lors multipliées. La prise de position du Président fut suivie de manière opérationnelle par l'adoption par le Conseil d'administration en septembre 1997 d'une stratégie de lutte contre la corruption.

Plusieurs axes d'actions ont alors été mis en avant, notamment un renforcement des structures internes de la Banque pour veiller à la bonne utilisation de ses fonds, mais aussi une action en faveur des pays emprunteurs pour qu'ils renforcent leur système de gouvernance.

Lutter contre la fraude et la corruption sur les marchés financés par la Banque

La Banque mondiale a toujours veillé à ce que ses fonds soient utilisés en conformité avec l'objet des prêts qu'elle accorde. Toutefois, ces dernières années, l'attention portée à

cette question a été croissante. La stratégie adoptée comporte deux volets, avec des efforts portant tant sur la prévention, c'est à dire le renforcement des mécanismes de contrôle sur l'utilisation des prêts, que sur la répression, avec la mise en place de procédures pour sanctionner le personnel de la Banque ou les entreprises coupables de corruption sur les marchés financés par la Banque.

En 1997, dans le but de renforcer ses systèmes internes de contrôle, la Banque a adopté le système «COSO»¹⁸, qui est en vigueur dans de nombreuses grandes institutions financières publiques ou privées, et qui est par ailleurs largement recommandé par la communauté internationale. C'est une approche multi-dimensionnelle d'identification et de traitement des risques. Cinq axes sont mis en avant : la prise de conscience par le personnel de l'importance des mécanismes de contrôle, l'évaluation des risques, les procédures de contrôle en place, la surveillance, et les systèmes d'information et de communication.

Depuis lors, la Banque multiplie les efforts de formation en direction de son personnel pour faire en sorte que ces cinq axes deviennent une préoccupation quotidienne de son personnel. En particulier, des séminaires sont régulièrement organisés au sein de chaque département où chacun a la liberté de s'exprimer notamment sous le couvert de l'anonymat. L'objectif est d'aboutir à une état des lieux des risques existants et de proposer des mesures correctrices.

Parallèlement à cet effort de prévention, la Banque a également mis l'accent sur les sanctions pour les cas avérés de corruption impliquant du personnel ou des entreprises sur les marchés financés par la Banque. En mai 1998, un Comité sur la fraude et la corruption a été institué avec comme mission d'enquêter sur les allégations de corruption impliquant du personnel de la Banque. Dès octobre de la même année, les responsabilités de ce Comité ont été élargies et toutes les allégations de fraude sur les marchés financés par la Banque sont désormais dans son champ d'action, qu'elles concernent du personnel, des consultants ou des entreprises.

Pour mener à bien son action, ce Comité est aidé par une équipe d'enquêteurs chargés d'étudier les allégations de fraude. Ces dernières peuvent venir de nombreuses sources et en particulier d'un numéro vert sur lequel quiconque de manière anonyme peut révéler des comportements frauduleux concernant des financements de la Banque. Le nombre de ces enquêteurs ne cesse d'augmenter et la France, pour marquer son attachement à cette fonction et plus généralement à la nécessité de veiller à la bonne utilisation des fonds de l'institution, a mis à la disposition de cette équipe un fonctionnaire de la direction des douanes qui a pris ses fonctions au mois d'octobre 2000. Enfin, pour montrer l'importance qu'elle attache à ces questions mais aussi dans un but de dissuasion, la Banque rend public sur son site internet le nom des entreprises ou consultants qui, à l'issue d'une procédure contradictoire, ont été reconnus coupables de corruption ou de fraude sur ses financements.

Une affaire importante de corruption en 2000

Une enquête interne de la Banque a mis à jour la culpabilité de trois employés de la Banque dans une affaire de corruption impliquant des financements accordés par la Banque mondiale sur certain de ses fonds fiduciaires. Les trois employés ont été renvoyés en août 2000. L'enquête avait démarré suite à une dénonciation sur le numéro vert de la Banque.

En réaction, l'institution a lancé une série d'études, dont l'une d'elles est réalisée par un consultant extérieur, dans le but de renforcer ses mécanismes de contrôle sur les fonds fiduciaires. Ces études devraient déboucher dans les mois qui viennent sur des actions concrètes.

• Aider les pays à renforcer leurs structures de gouvernance

Consciente des conséquences négatives de la corruption sur les fonctionnements institutionnels, l'efficacité des services publics, et sur la réduction de la pauvreté, la Banque essaie désormais d'aider ses pays emprunteurs à renforcer leurs structures de gouvernance, leur système judiciaire et l'environnement juridique. La Banque a fait du renforcement des capacités de ses clients dans ces domaines une priorité clairement affichée, et ce à travers la multiplication des prêts et de l'assistance technique ayant une composante de gouvernance, mais aussi par l'inclusion de ces priorités comme un des piliers du Cadre de Développement Intégré ou des Stratégies d'Assistance Pays. Dans ce contexte, le nombre de pays ayant un programme financé par la Banque visant à améliorer la gouvernance a augmenté de manière très significative depuis 1997.

Reconnaissant que la lutte contre la corruption est un problème complexe et un combat de long terme, la Banque a adopté une approche pragmatique. La première étape est de s'assurer du soutien politique d'une telle démarche, sans lequel tout effort dans ce domaine est voué à l'échec. Dans ce but, les équipes régionales de la Banque multiplient les études sur le terrain pour évaluer la portée et la nature des problèmes et pour sensibiliser l'opinion publique et les dirigeants. L'étape suivante est l'organisation de séminaires dans les pays ; la Banque essaie alors de réunir les décideurs publics, le secteur privé, et la société civile pour réfléchir au développement de stratégies anti-corruption. Ce n'est qu'alors que des projets de la Banque (prêts ou assistance technique) visant à renforcer la gouvernance sont élaborés et ils sont la réalisation concrète des efforts de concertation organisés sur le terrain. Comme manifestations de cette approche on peut citer, par exemple, la réforme du système judiciaire en Albanie, au Guatemala ou au Maroc, la refonte de l'administration fiscale en Lettonie ou encore un projet en Georgie ayant permis de renforcer les organismes publics de contrôle.

La diffusion du savoir est un élément essentiel de l'assistance de la Banque pour aider les pays à combattre la corruption. L'Institut de la Banque Mondiale mène ainsi de nombreux séminaires de formation dans les pays pour sensibiliser aux questions de gouvernance un public pouvant être composé de parlementaires, de membres du gouvernement, de juges ou encore d'organisations non gouvernementales. Par ailleurs, le Département d'Audit Interne de la Banque a également mené un certain nombre de séminaires sur le terrain pour renforcer la capacité de contrôle des instances administratives chargées de mener des audits financiers. Enfin, la diffusion du savoir se fait également par la mise en place d'un certain nombre de partenariats avec des organisations comme l'OCDE et le PNUD mais aussi des organisations non gouvernementales comme Transparency International.

⇒ La position de la France

"Il n'y a pas de développement réussi sans de bonnes méthodes de gestion dans le secteur public comme dans le secteur privé. Chaque avancée pour améliorer l'équilibre des pouvoirs, la responsabilité des dirigeants, la transparence et le dialogue renforce les chances d'une croissance durable. Nous sommes tous, ici, attachés à promouvoir une bonne gouvernance, c'est-à-dire une gestion saine des affaires publiques."

(Déclaration de M. Laurent FABIOUS à la réunion des Ministres des Finances de la Zone Franc, Abidjan - 25 avril 2001)

2.1.3 Le contrôle de l'utilisation des ressources

• **Les contrôles fiduciaires et les politiques de sauvegarde**

En 1999, plusieurs cas de communication de données inexactes au FMI ainsi que des allégations de détournement des ressources du FMI (cas russe – « affaire Fimaco » et ukrainien) ont amené le Comité intérimaire (aujourd'hui CMFI) à demander au FMI d'examiner ses procédures et ses méthodes de contrôle, afin de renforcer les garde-fous permettant de contrôler l'utilisation de ses ressources.

En effet, même si les cas de communication d'informations inexactes au FMI ou d'allégations de détournement de ses fonds sont rares, ces incidents n'en sont pas moins très graves, car ils risquent de miner la relation de confiance réciproque que le FMI entretient avec ses membres, ainsi que sa crédibilité pour l'opinion publique.

La lutte contre la corruption constitue également une priorité pour assurer la bonne gestion des ressources prêtées par le FMI, celles-ci devant être utilisées à bonne fin et être effectivement remboursées afin de pouvoir bénéficier à d'autres emprunteurs. A la suite d'affaires mettant en cause des emprunteurs importants (Russie, Ukraine, Indonésie...) ayant utilisé des informations falsifiées pour bénéficier indûment de financements du FMI (« misreporting »), le Conseil d'administration a adopté en mars 2000, sous l'impulsion du G7, un ensemble de garde-fous renforcés pour l'utilisation des ressources du FMI. Ces mesures ont été avalisées par le Comité monétaire et financier international en avril 2000. Le FMI a dès lors entrepris la mise en œuvre d'une démarche en deux étapes pour l'évaluation des garde-fous utilisés par les banques centrales des pays membres pour assurer la bonne utilisation des crédits du FMI. Par ailleurs, le Conseil a décidé en juillet 2000 de renforcer les directives à suivre par le FMI en cas de transmission d'informations erronées. Dans les prochains mois, le Conseil d'administration étudiera des propositions sur le traitement des informations erronées dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, et sur l'utilisation efficace des Statuts du FMI pour le traitement des cas de désinformation.

Ce système renforcé vise à compléter la conditionnalité, l'assistance technique et les autres moyens qui visent à assurer l'utilisation appropriée des ressources financières du FMI.

Les contrôles fiduciaires visent à donner au FMI des assurances raisonnables que les systèmes de communication des données et de contrôle d'une banque centrale sont appropriés pour gérer leurs ressources, y compris les décaissements du FMI. Ces évaluations portent sur les banques centrales, car celles-ci sont généralement les bénéficiaires des décaissements du FMI.

Le mécanisme des contrôles fiduciaires du FMI

Le Département de la trésorerie du FMI est chargé de l'application des évaluations des garde-fous, qui se fait en deux étapes.

La première est une évaluation préliminaire, par les services du FMI au siège, de l'adéquation du cadre d'action de la banque centrale, sur la base d'un examen des documents fournis par les autorités et, si nécessaire, d'entretiens avec les auditeurs externes de la banque centrale. Un rapport confidentiel qui identifie les vulnérabilités du cadre d'action de la banque centrale, ainsi que les propositions de mesures correctrices des services du FMI, est préparé pour examen par la direction du FMI.

Si besoin est, une deuxième évaluation est effectuée sur place, afin de confirmer ou de modifier les conclusions préliminaires de la première étape et de convenir de mesures correctrices appropriées avec la banque centrale.

Des équipes pluridisciplinaires emmenées par les services du FMI et comprenant des experts externes conduisent ces évaluations. Le rapport confidentiel final est examiné avec la banque centrale et inclut leur réaction officielle. Les conclusions et les mesures correctrices arrêtées sont transmises au Conseil d'administration du FMI.

Ces évaluations portent sur cinq éléments du contrôle et de la gestion au sein d'une banque centrale : mécanisme d'audit externe, structure juridique et indépendance de la banque centrale, pratiques d'information financière, mécanisme d'audit interne et système des contrôles internes.

Ce cadre de référence est tiré du code du FMI sur les bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaires et financières et utilise comme référence les normes comptables internationales, les normes internationales d'audit et les normes du FMI pour la diffusion des données.

Informations et documents à obtenir des banques centrales des Etats membres
<p><i>Copies :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>des états financiers vérifiés (ou non s'il n'y a pas eu d'audit) des trois dernières années et des rapports d'audit correspondants;</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>de toutes les lettres des auditeurs externes concernant les audits des états financiers des trois dernières années;</i> • <i>de tous les rapports d'audit (y compris les accords sur les procédures) rédigés par les auditeurs externes au cours des trois dernières années;</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>de la législation applicable à la banque centrale.</i> <p><i>Description :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>de l'organigramme de la banque centrale ;</i> • <i>de l'organigramme et des structures de diffusion de l'information du service d'audit interne, y compris une liste détaillée de ses responsables et un résumé de ses ressources en personnel (expérience et qualifications).</i> <p><i>Liste :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>de tous les rapports du service d'audit interne publiés les trois dernières années et résumé de leurs conclusions. Le cas échéant, copie des rapports traitant des contrôles opérationnels et financiers au cours de la même période;</i> • <i>de tous les comptes des organismes publics auprès de la banque centrale.</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>des raisons sociales de toutes les succursales de la banque centrale et description de leurs activités et de la nature de leurs liens avec la banque centrale;</i> • <i>de tous les correspondants bancaires.</i>
<p><i>Résumé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>des contrôles internes exercés sur les directions des opérations bancaires, de la comptabilité et des opérations en devises de la banque centrale.</i>

L'évaluation des garde-fous s'applique à tous les pays ayant conclu un accord prévoyant l'utilisation des ressources du FMI qui a été approuvé après le 30 juin 2000. Les pays membres ayant conclu un accord avant cette date sont soumis à une procédure transitoire. Ils sont tenus de démontrer l'adéquation d'un seul des éléments du cadre de référence, à savoir que leur banque centrale publie des états financiers annuels soumis à un audit externe indépendant et conforme aux normes universelles.

L'application des contrôles fiduciaires a conduit à une meilleure prise en considération des questions de transparence de gestion dans les opérations des banques centrales, en vue d'améliorer l'efficacité globale des garde-fous utilisés par les banques centrales. A fin avril 2001, au moins dix banques centrales ont nommé récemment pour la première fois, ou sont en train de le faire, des auditeurs externes indépendants. Il s'agit des banques centrales de l'Albanie, du Brésil, du Cambodge, de la Croatie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, du Pérou, de la Roumanie, de la Turquie et de la République fédérale de Yougoslavie, ainsi que de la Banque des États de l'Afrique centrale. Plusieurs de ces nominations sont le résultat direct des évaluations des garde-fous et plusieurs banques centrales ont sollicité les conseils du FMI en la matière.

Il ressort des premiers rapports que les contrôles fiduciaires sont utiles en vue de réduire la possibilité de communication de données inexactes et de mieux faire comprendre aux agents des banques centrales la nécessité de protéger les ressources des banques centrales contre des détournements, en particulier dans le domaine des réserves de change. Bien que l'échantillon des contrôles en cours soit encore trop restreint pour confirmer une tendance, les conclusions récurrentes de ces évaluations indiquent notamment l'absence d'un rapprochement entre les états financiers vérifiés et les données économiques utilisées dans le suivi des programmes appuyés par le FMI, un contrôle insuffisant des conseils d'administration des banques centrales sur les processus de contrôle, d'audit et d'information financière et, de manière plus générale, une information financière inappropriée. En général, les agents des banques centrales se sont montrés réceptifs aux conclusions des évaluations et ont adopté les recommandations des services du FMI. Dans certains cas, les banques centrales ont entrepris une analyse plus détaillée de leurs garde-fous déjà en place en réaction à l'initiative du FMI.

Vers la fin de 2001, le Conseil d'administration du FMI examinera le cadre de référence des évaluations et l'ensemble de l'expérience dans le cadre cette nouvelle politique.

➤ Les contrôles fiduciaires à la Banque Mondiale

Pendant l'année fiscale 2000, la Banque et l'AID ont prêté plus de 15 milliards de dollars. Pour veiller à la bonne utilisation de ces fonds, un certain nombre de procédures ont été mises en place, différentes suivant qu'il s'agit de prêts d'investissement ou d'opérations d'ajustement. L'importance de cette responsabilité fiduciaire de l'Institution est soulignée par un article de sa Charte (Section 5b) qui précise que « La Banque prendra des dispositions en vue d'obtenir que le produit d'un prêt soit consacré exclusivement aux objets pour lesquels il a été accordé ».

Les prêts d'investissement sont la source directe de multiples contrats entre le pays emprunteur récipiendaire de ces fonds et des entreprises du secteur privé. Ces contrats vont de quelques centaines de milliers à plusieurs millions de dollars. La Banque a mis en place des procédures pour s'assurer que ces fonds sont déboursés en conformité avec le but qui leur a été assigné. Ces règles obéissent de manière générale à cinq exigences : l'efficacité ; l'obtention de services de haute qualité ; la transparence ; l'équité du processus départageant

les entreprises ou les consultants ; et enfin, la volonté d'encourager l'expertise des pays emprunteurs.

En pratique, la responsabilité de l'exécution du projet d'investissement, et par conséquent le choix et le paiement des prestataires, incombe à l'emprunteur. La Banque veille à ce que l'emprunteur exerce cette responsabilité en conformité avec les règles d'appel d'offres et de déboursement qu'elle a développées. Dans chacune des six Vice-présidences régionales, un Conseiller Régional pour les Passations de Marchés suit les opérations d'appel d'offres pour la région qui le concerne. Il s'assure que les actions entreprises par l'emprunteur le sont en conformité avec les règles établies par la Banque.

Cette responsabilité fiduciaire est assurée tout le long du cycle du projet. Ainsi, lors de la phase d'identification, le chargé de projet doit s'assurer que l'emprunteur aura la capacité (financière, humaine) pour gérer la charge associée à l'obtention du financement ; après la signature du prêt, la Banque ne décaisse l'argent qu'en fonction de pièces justificatives fournies par l'emprunteur tant s'agissant du choix des prestataires et que du montant des dépenses engagées ; enfin tout au long de la vie du projet, le pays récipiendaire est tenu de fournir des audits annuels sur le statut financier du projet.

Toutes ces procédures sont coûteuses pour la Banque, tant financièrement qu'humainement. En 1996, la Banque a introduit une nouvelle initiative pour s'acquitter de sa responsabilité fiduciaire dans le domaine des prêts d'investissement, en s'appuyant moins sur la multiplication des contrôles que sur le renforcement des capacités du pays emprunteur à gérer des fonds de manière générale. Force est de constater qu'après quelques années, cette initiative (LACI pour Loan Administrative Change Initiative) n'a rencontré qu'un écho limité chez les emprunteurs.

⇒ **La position de la France**

La France continue de promouvoir les principes qui sous-tendent cette initiative, le renforcement des capacités fiduciaires des pays étant une bonne chose non seulement pour s'assurer de la bonne gestion des ressources ponctuelles accordées par la Banque, mais aussi plus généralement pour favoriser le développement durable du pays.

Si les contrôles fiduciaires pour les prêts d'investissement sont bien en place, la part grandissante des prêts d'ajustement ces dernières années a posé la question de savoir comment renforcer les contrôles fiduciaires sur des fonds qui ne donnent pas forcément naissance à des contrats commerciaux et qui peuvent apparaître *a priori* fongibles avec le budget d'un Etat. La Banque a pris le parti de concentrer son action dans ce domaine sur le renforcement des capacités fiduciaires du pays en général, plutôt que de chercher de manière coûteuse à vouloir tracer de manière absolue les fonds qu'elle débourse.

Cette approche s'appuie sur la reconnaissance qu'un cadre de gestion rationnel et sûr des finances publiques d'un pays de manière générale est le meilleur garant de la bonne utilisation en particulier des fonds déboursés par la Banque. Elle est également un puissant vecteur de renforcement des capacités institutionnels du pays d'opération. La stratégie d'assistance pays devient alors l'élément central pour évaluer la capacité de gestion d'un pays, et pour éventuellement proposer des mesures d'assistance afin de développer un cadre approprié pour pouvoir accorder par la suite des prêts d'ajustement.

⇒ La position de la France

Ce cadre général pour le contrôle fiduciaire des prêts d'ajustement, qui a été proposé au cours de l'année 2000 par la Banque, a été défendu entre autres par l'administrateur français. Celui-ci a toutefois tenu à souligner que l'existence d'une capacité minimale acceptable de gestion des fonds dans un pays devrait constituer un préalable à l'obtention de prêts d'ajustement de montants importants, alors même que l'approche proposée par la Banque ne va pas pour l'instant aussi loin.

➤ Les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale (« *safeguard policies* »).

- **La Banque mondiale s'est dotée dans les années 1980 de dix ensembles de normes environnementales et sociales (« *environmental and social safeguard policies* ») auxquelles doivent se conformer ses projets.**

Dans le souci de protéger l'environnement et les populations vulnérables contre des effets secondaires néfastes que pourraient avoir sur eux les projets de développement qu'elle finance, la Banque examine systématiquement leur impact dans les 10 domaines suivants :

- études d'impact sur l'environnement ;
- habitats naturels ;
- lutte contre les parasites ;
- protection de la forêt ;
- déplacements de populations ;
- populations autochtones ;
- patrimoine culturel ;
- sécurité des barrages ;
- eaux internationales ;
- revendications territoriales.

- **La Banque a pris des mesures pour renforcer leur mise en œuvre.**

Répondant à un besoin objectif, mais aussi à une série de critiques cristallisées récemment autour de projets en Chine, au Tchad-Cameroun et au Kenya, la direction de la Banque s'est engagée à rendre plus effectives ses politiques de sauvegarde.

A cet effet, elle a d'abord entrepris un travail de clarification et de révision de ses textes avec le souci de ne pas en réduire la portée. Il s'agit d'abord de mieux distinguer les normes, les procédures et les exemples à suivre. De cette manière, la Banque espère obtenir une meilleure compréhension et une meilleure application des politiques de sauvegarde aussi bien par ses personnels que par les pays emprunteurs. Il s'agit aussi de les compléter en intégrant les recommandations du département des évaluations de la Banque (OED), dont on rappellera qu'il est indépendant de la direction.

Parallèlement, la Banque renforce son dispositif de contrôle interne. Un nouveau service a été créé (« Quality assurance and compliance unit »), chargé de veiller en collaboration avec les vice-présidences régionales à la bonne application des normes, par une fonction de conseil, de formation, mais aussi d'audit. Par ailleurs les responsabilités sont clarifiées.

Enfin, à la suite d'une étude récente portant sur le coût de la mise en œuvre de ces politiques de sauvegarde (« Cost of doing business »), des moyens budgétaires supplémentaires ont été alloués à cette fonction.

❑ **L'application des politiques de sauvegarde, tâche difficile, donne lieu à débat, voire à polémique.**

La conciliation de plusieurs impératifs parfois concurrents (développement économique, lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement) est déjà en soi une mission qui peut se révéler difficile. Il convient de reconnaître que cette difficulté est accrue pour la Banque mondiale soumise à des critiques divergentes provenant d'ONG et de certains de ses actionnaires du Nord d'une part, de ses actionnaires et emprunteurs du Sud d'autre part.

Le débat en cours sur les normes en matière de « déplacements de populations » (« *involuntary resettlement* »), dont la révision s'achève, illustre cet état de fait. D'un côté la Banque souhaite clarifier les textes, ce qui peut, dans des cas précis, impliquer de réduire ses exigences en matière de protection des populations déplacées. De l'autre, elle souhaite maintenir un niveau d'exigence élevé, au besoin en renforçant certains critères, tout en évitant de porter réellement atteinte à la souveraineté des Etats emprunteurs.

Les mêmes difficultés seront vraisemblablement rencontrées lorsque seront discutées, prochainement, les révisions des normes relatives aux « populations autochtones » et au « patrimoine culturel ».

⇒ **La position de la France**

Lorsqu'il est apparu que les services de la Banque mondiale n'avaient pas respecté leurs obligations, la France a soutenu sans hésitation les conclusions du Panel d'inspection (Chine, Kenya).

La France a encouragé et soutenu les mesures prises pour renforcer la mise en œuvre des politiques de sauvegarde.

S'agissant de la révision en cours de certaines d'entre elles, il convient de préciser que le Conseil d'administration n'a pas encore été saisi du sujet. A ce stade de la procédure, seul le CODE (« *Committee on development effectiveness* »), formation restreinte du Conseil à laquelle notre pays participe en qualité d'observateur, a eu à se prononcer.

En tout état de cause, la France s'efforce sur ces sujets de contribuer à la réconciliation des impératifs, selon une approche pragmatique, dans l'intérêt des populations des pays concernés.

Ainsi elle encourage la Banque à aider les pays emprunteurs à se doter de législations nationales qui se rapprocheraient progressivement de ses propres normes et à renforcer leurs capacités techniques et institutionnelles pour en assurer la mise en œuvre.

De même elle soutiendra l'extension de l'application des politiques de sauvegarde aux prêts d'ajustement structurel.

➤ Le système AID d'allocation de ressources CPIA

Depuis plusieurs années, la Banque met en œuvre une méthodologie d'attribution des aides AID, visant à privilégier le soutien aux pays les "plus performants" suivant une liste de critères visant à apprécier l'adoption et la mise en œuvre de politiques de "bonne gouvernance" (cf. encadré). L'utilisation de cette règle a été intensifiée au cours de l'AID-11 puisque les pays appartenant au premier des 5 groupes établis ont reçu presque 40% des crédits AID-11 (contre 32% pour l'AID-10). A l'inverse, les 20% pays les moins performants ont reçu moins de 3% des crédits AID.

La Banque fait de l'application de cette règle une orientation stratégique majeure, clairement affichée dans le cadre de l'AID-12 : pour la période 2001-2003, le niveau d'aide par habitant d'un pays appartenant au premier groupe sera ainsi cinq fois supérieur à celui d'un pays du dernier groupe, contre 4 fois seulement pour la période 1998-2000.

Une telle méthodologie présente des avantages qui doivent être soulignés : ainsi le nombre de projets "risqués" a-t-il diminué d'un tiers au cours de l'AID-11. La règle de la bonne performance des bénéficiaires donne de plus une incitation supplémentaire aux pays à renforcer leurs capacités institutionnelles dans une logique de "bonne gouvernance".

le système CPIA ("Country Policy and Institutional Assessment")
d'allocation des ressources de l'AID en fonction de la performance des pays.
<i>L'évaluation CPIA comprend :</i>
<i>1/ une évaluation de 20 critères noté de 1 à 6 et répartis en 4 groupes :</i>
<i>a/ politique économique : inflation, politique fiscale, dette extérieure, gestion des programmes de développement</i>
<i>b/ politiques structurelles : politique commerciale, stabilité financière, efficacité du secteur bancaire, création d'un environnement concurrentiel pour le secteur privé, efficacité du marché du travail et des produits, politique environnementale et de développement durable</i>
<i>c/ politiques sociales et de solidarité : équité des opportunités économiques, égalité d'accès aux services publics, qualification des ressources humaines, filets sociaux, suivi de la pauvreté</i>
<i>d/ efficacité du secteur public et des institutions : droits de propriété, efficacité de la gestion budgétaire et financière, efficacité de la mobilisation des ressources, efficacité de la dépense publique, transparence et bonne gouvernance</i>
<i>l'addition des notes des 20 critères est ensuite affectée d'un coefficient de 80%</i>
<i>2/ une évaluation annuelle de la performance du portefeuille de projets en cours dans le pays affectée d'un coefficient de 20%</i>
<i>La somme des deux permet d'obtenir une note d'appréciation de la performance du pays. Les pays sont alors classés en 5 groupes ("quintiles").</i>
<i>Une pénalité ("gouvernance discount") est affectée aux pays dont les indicateurs liés à la "bonne gouvernance" ne sont pas suffisamment élevés.</i>

Le classement CPIA est réactualisé chaque année. Le tableau ci-dessous présente les variations observées en 2000 du classement par quintile des pays éligibles à l'AID :

Tableau : pays dont le classement CPIA a été modifié en 2000 par rapport à 1999.

Pays	Modification 2000 par rapport à 1999	Quintile 2000
Bosnie Herzégovine	1	2
Djibouti	1	4
Dominique	1	3
Inde	1	1
Indonésie	1	3
Kenya	1	3
Gambie	1	2
Macédoine	1	1
Madagascar	1	2
Rwanda	1	2
Sénégal	1	1
Tanzanie	1	1
Albanie	-1	2
Cameroun	-1	4
Erythrée	-1	4
Ghana	-1	2
Guyana	-1	2
Kyrgyztan	-1	3
Laos	-1	5
Sri Lanka	-1	2
Zambie	-1	3
Zimbabwe	-1	5
Ethiopie	-2	4
RCI	-2	3
Salomon	-2	5
Yemen	-2	4

⇒ La position de la France

La France soutient les principes de cette méthode d'attribution de l'aide concessionnelle. En effet, elle permet d'augmenter l'efficacité de l'aide publique au développement en la consacrant en priorité dans les pays où elle aura l'impact le plus important.

Cependant, la méthodologie reste perfectible et il importe de l'évaluer régulièrement afin de lui apporter les modifications nécessaires. A l'occasion de diverses réunions internationales sur les aspects techniques de cette question, la France a notamment proposé des améliorations.

La France souhaite ainsi une transparence accrue de la méthodologie d'évaluation de la performance des pays à la fois vis-à-vis des contributeurs de l'AID mais aussi des pays bénéficiaires. Ces derniers doivent être informés du détail de cette évaluation annuelle, des domaines institutionnels où leur situation est jugée insuffisante mais aussi de ceux où des progrès ont pu être réalisés d'une année sur l'autre.

De plus, la France défend l'idée d'une évaluation dynamique de la performance, intégrant dans le classement des pays les progrès réalisés d'une année sur l'autre. Ceci permettrait notamment de donner une incitation supplémentaire aux pays les moins performants.

La France demande également que les critères évaluant la performance des institutions financières dans les pays (gouvernance économique), prennent en compte la lutte contre la délinquance financière en liaison avec les travaux réalisés par l'OCDE (groupe GAFI) dans ce domaine. Il n'est en effet pas cohérent que des pays identifiés par le GAFI comme présentant des déficiences vis-à-vis de la lutte contre le blanchiment d'argent

soit jugés comme "performants" par la Banque Mondiale, y compris du point de vue de la gouvernance économique.

La France souhaite aussi qu'une comparaison régulière soit effectuée entre les différentes méthodologies d'évaluation de la performance des pays bénéficiaires de financements multilatéraux concessionnels, même s'il est souhaitable que les différentes Banques Multilatérales de Développement aient la liberté d'expérimenter des méthodologies différentes, justifiées par leur champ géographique et sectoriel d'interventions.

La France soutient enfin les travaux engagés à la suite du Comité de Développement d'avril 2001 et présentés dans le cadre du cycle de reconstitution de l'AID pour adapter la méthodologie CPIA à la situation particulière des pays en conflits, tout en préservant le principe de performance.

"La consolidation de l'état de droit et la bonne gouvernance permettent de protéger les plus pauvres et d'augmenter l'efficacité de l'aide : l'aide se perd sans des institutions efficaces et un cadre approprié, pour la transformer effectivement en résultats positifs pour le développement. L'évaluation de la bonne performance institutionnelle des pays permet d'identifier les pays où l'aide comportera le plus fort effet de levier et ceux-ci bénéficient, c'est légitime, d'un niveau d'aide plus élevé."

(Discours de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement du 30 avril 2001)

➤ La politique économique fait partie d'un ensemble

Le succès d'une politique économique ne saurait reposer sur l'application de mesures strictement économiques. L'environnement politique et social d'un pays doit être pris en compte afin de garantir l'application et la pérennité d'un programme économique. Ainsi, les questions liées à la gouvernance sont désormais systématiquement prises en compte dans les programmes des institutions de Bretton Woods. De même, la réduction de la pauvreté est aujourd'hui considérée comme une composante primordiale du développement, et ne peut donc être négligée.

Les institutions financières internationales n'agissant que dans le cadre de leurs statuts n'ont cependant pas vocation à intégrer des dimensions strictement politiques ou diplomatiques. Toutefois, lorsque le FMI ou la Banque mondiale doivent intervenir dans un pays qui connaît de graves difficultés économiques et financières qui résultent en partie d'une instabilité politique (notamment un pays sortant d'un conflit), leur approche doit être coordonnée à l'action d'autres types d'organisations telles que l'ONU ou le PNUD : l'organisation de tables rondes comme celle organisée à Paris pour le Burundi en décembre 2000 (ou de tout autre cadre élargi qui favorise la concertation de l'ensemble de la communauté internationale), permet d'aborder tous les aspects d'une situation et de définir avec davantage de précision quels sont les domaines d'intervention où chaque acteur international sera le plus efficace. Cette concertation constitue également une solution pour les conditions situées en dehors du champ de compétence des institutions financières et dont le non-respect aurait un impact macro-économique.

Le cas de l'Ouganda

L'Ouganda est l'exemple d'un pays présentant une bonne gestion apparente et recueillant le soutien de la plupart des bailleurs de fonds. Or, un examen plus large des simples performances macro-économiques a amené la France à adopter une position plus réservée lors des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI.

Lors de l'examen de la Stratégie d'Assistance Pays (Country Assistance Strategy) par le Conseil d'administration de la Banque mondiale en novembre 2000, le représentant de la France a mis en avant l'opacité des dépenses militaires et l'intervention de l'Ouganda en République Démocratique du Congo comme autant de facteurs susceptibles de faire obstacle aux efforts de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, la question de la gouvernance a été soulignée : si un plan anti-corruption est évoqué, on reste dans l'expectative quant à sa teneur et sa mise en œuvre. Si nous avons été finalement les seuls à indiquer que nous ne soutenions pas la stratégie proposée, nos préoccupations ont été largement reprises par les autres administrateurs et notre intervention a donné sa tonalité aux débats. Le directeur général de la Banque qui présidait la séance, M. Sven Sandstrom, a résumé les débats en indiquant que les deux préoccupations soulevées par le conseil portaient sur la situation régionale de sécurité et le niveau de la corruption.

Le 26 mars 2001, le Conseil d'administration du FMI examinait la revue de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) de l'Ouganda. A cette occasion, le représentant français a évoqué les conclusions d'un rapport de l'ONU dénonçant l'implication de l'Ouganda dans l'exploitation illégale des ressources de la RDC. Reprenant les points déjà énoncés au Conseil de la Banque mondiale (intervention militaire et corruption), la France a également fait part de sa préoccupation devant la faiblesse récurrente de la collecte fiscale, et surtout face au bilan mitigé des autorités ougandaises en matière de la lutte contre la pauvreté : un Ougandais sur trois demeure en deçà du seuil de pauvreté. Tous ces éléments ont conduit la France à s'abstenir lors de l'approbation de la revue.

A partir du mois d'avril 2001, un retrait de RDC des troupes ougandaises, partiel mais avéré, a été constaté. La France a participé au Groupe Consultatif qui s'est tenu à Kampala les 16 et 17 mai 2001 afin de faire entendre sa voix sur le choix des réformes à mettre en œuvre à court et moyen terme. En outre, afin d'inciter les autorités à poursuivre le désengagement militaire de RDC, la France ne s'est pas opposée le 31 mai 2001 à la Banque mondiale à l'approbation d'un crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (le projet a été approuvé à l'unanimité du Conseil). L'attitude vigilante de la France a été toutefois maintenue : la France a rappelé à cette occasion les fortes réserves qu'elle avait sur certains aspects de la gestion économique du pays (niveau de corruption, absence de résultats dans la lutte contre la pauvreté, faiblesse de la collecte fiscale). Plus qu'une abstention, qui n'a aucun effet sur la décision des Conseils dans la mesure où tous les autres administrateurs soutenaient les appuis financiers à l'Ouganda, cette attitude a permis à la France de faire encore mieux entendre ses réserves, qui ont été reprises par les autres administrateurs.

La France reste particulièrement attachée au retrait total du territoire de la RDC et veillera aux suites qui seront données au rapport des Nations-Unies sur l'exploitation illégale des ressources congolaises.

2.2 L'aide aux pays les plus pauvres et l'initiative sur la dette

Les progrès ont été soutenus dans ce domaine depuis le précédent rapport. Sur un coût global de l'initiative d'allègement de la dette des pays les plus pauvres de 29 Mds\$ en valeur actuelle nette¹⁹, un peu plus de 20,5 Mds\$ sont d'ores et déjà été « engagés » sur les 23 ays qui ont franchi leur point de décision. De son côté, la France a avancé sur la mise en œuvre des allègements de dette auxquels elle s'est engagée, tant au travers des accords en Club de Paris que de la mise en place du volet bilatéral. Parallèlement, la communauté financière internationale cherche à avoir une vision de long terme de la question de l'aide aux pays les plus pauvres, qui examine la question de la soutenabilité sous tous les angles nécessaires : allègement suffisant bien sûr, mais également modalités futures de financement du développement.

2.2.1 La mise en œuvre de l'initiative

Une présentation détaillée de l'initiative PPTE et de son fonctionnement avait été effectuée dans le précédent rapport au Parlement, à laquelle on pourra utilement se rapporter.

¹⁹ Ce chiffre est en progression d'un milliard de \$ par rapport à l'estimation présentée dans le rapport 2000, mais ne comprend toujours pas le coût des trois pays exclus des projections (Libéria, Somalie, Soudan).

Le deuxième semestre de l'année 2000 et le premier semestre 2001 ont permis de concrétiser les engagements pris par la communauté internationale, tant au niveau multilatéral que bilatéral.

• **L'Etat d'avancement**

➤ 23 pays ont atteint le point de décision

Des progrès importants ont été enregistrés depuis la rédaction du précédent rapport. Neuf pays seulement avaient alors franchi le point de décision de l'initiative renforcée. Conformément aux attentes de la communauté internationale, des mesures ont été prises pour qu'au moins 20 pays aient atteint cet objectif fin 2000. Le programme de travail des institutions financières internationales a été renforcé en fin d'année et, surtout, l'application des critères de performance (« track-record ») a été effectuée au cas par cas, après une décision des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en ce sens, permettant à certains pays d'atteindre le point de décision alors qu'ils n'avaient pas cumulé trois ans de programme FMI dans le passé.

Au total, 23 pays ont atteint leur point de décision fin mai 2001. La liste des pays éligibles a connu des évolutions : la Gambie a été ajoutée à la liste et a ensuite rapidement bénéficié du point de décision ; le Ghana a décidé, début 2001, de demander le bénéfice de l'initiative, alors qu'il avait mené jusqu'alors une stratégie inverse.

POINT DE DECISION				
Pays éligibles à l'initiative PPTE renforcée (41)				
Pays qui ne devraient pas en bénéficier (6)		Pays qui pourraient en bénéficier (34)		
Pays ne demandant pas bénéfice de l'initiative	Pays qui n'atteignent pas les critères d'endettement	Pays non encore inclus dans les projections des IFIs	Pays inclus dans les projections des IFIs Ayant atteint leur point de décision au 30/6/01	Devant atteindre leur pt de décision plus tard
(1)	(4)	(3)	(23)	(10)
Laos	Angola Kenya Vietnam Yémen	Libéria Somalie Soudan	Bénin Bolivie Burkina-Faso Guyana Mali Mozambique Sénégal Ouganda Gambie Cameroun Guinée Guinée-Bissau Honduras Malawi Mauritanie Nicaragua Rwanda Tanzanie Zambie Tchad Niger Sao Tomé et Príncipe Madagascar	Point de décision possible au 2 ^{ème} semestre 2001 (4) Centrafrique Ethiopie Côte d'Ivoire* Ghana Autres (6) Burundi Rép. dém. du Congo Congo-Brazaville Birmanie Sierra Léone Togo
* question en cours d'examen par le gouvernement				

Les pays n'ayant pas encore bénéficié de leur point de décision sont donc désormais au nombre de 10 (cf infra), dont 4 pourraient rejoindre cette étape dès cette année. Les autres pays sont actuellement dans la période dite « intérimaire », qui se clôt par le point d'achèvement de l'initiative, date à laquelle les annulations prononcées prennent un caractère définitif. Ce point est fixé de manière « flottante », c'est-à-dire que par rapport à une référence initiale de trois ans, il est atteint de manière plus précoce en fonction des performances constatées. Les documents approuvés au point de décision fixent les conditions à remplir pour ce faire, qui dépendent au premier chef de l'élaboration et de la mise en œuvre du « document stratégique de réduction de la pauvreté » en association avec la société civile et établissent un calendrier prévisionnel, retracé dans le tableau infra. Deux pays ont déjà atteint cette étape : l'Ouganda en mai 2000 et la Bolivie en juin 2001. Cinq pays devraient les avoir rejoint d'ici la fin de l'année 2001, consacrant un calendrier beaucoup plus ambitieux que les trois années de période intérimaire qui étaient la norme de l'initiative originelle. Conformément à cette ambition, la majorité des pays éligibles devraient avoir atteint le point d'achèvement à la fin de l'année 2002 (une douzaine). Ce calendrier est bien sûr soumis à de nombreux aléas liés à la situation des pays et à l'importance que revêt l'étape du point d'achèvement, qui implique un examen attentif du respect des engagements pris au point de décision.

POINT D'ACHEVEMENT				
Pays ayant déjà atteint leur point de décision (23)			Pays n'ayant pas encore atteint leur point de décision	
Ayant atteint le point d'achèvement au 30/6/01 (2)	Devant atteindre leur point d'achèvement plus tard (21)			
(2)	Point d'achèvement possible en 2001 (5)	Point d'achèvement devant être atteint au-delà de 2001 (possible en 2002-2003)- (16)		(13)
Ouganda* (mai 2000) Bolivie * (juin 2001)	Mozambique* Burkina-Faso* Tanzanie Bénin* Guyana*	Mali* Sénégal* Mauritanie Honduras Rwanda Guinée Zambie Nicaragua Niger Gambie Tchad Cameroun	Malawi Madagascar Guinée-Bissau Sao Tomé et Príncipe	Côte d'Ivoire* Ghana Centrafrique Ethiopie Burundi Rép. dém. du Congo Congo-Brazaville Birmanie Sierra Léone Togo Libéria Somalie Soudan

* pays rétroactifs = pays s'étant déjà engagés dans le cadre de l'initiative PPTE originelle. Ils bénéficient d'un calendrier accéléré pour le point d'achèvement. Source : hypothèse prévisionnelle des documents de point de décision établis par le FMI et la Banque mondiale ou évaluations subséquentes.

➤ Le cas des pays n'ayant pas encore franchi le point de décision

Les pays qui se présentent désormais représentent les cas les plus difficiles. Quatre pays devraient pouvoir bénéficier du point de décision en 2001, ou tout début 2002 : l'Ethiopie, la république du Centrafrique, la Côte d'Ivoire et le Ghana.

L'Ethiopie a bénéficié en avril 2001 d'un traitement en Club de Paris aux termes de Naples, dans l'attente de son point de décision qui est prévu à l'automne 2001.

La Centrafrique est actuellement sous programme FRPC. Le point de décision pourrait être examiné en décembre 2001 en même temps qu'une nouvelle FRPC.

La Côte d'Ivoire (voir infra) pourrait bénéficier d'un programme FRPC à la toute fin 2001 ou début 2002, et d'un point de décision concomitant.

Le Ghana bénéficie d'un traitement prompt de sa situation après la décision de changer de stratégie et de recouvrir à l'initiative d'annulation de sa dette. Le programme FRPC approuvé en juin 2001 devrait déboucher rapidement sur un traitement en Club de Paris permettant de le financer d'ici le point de décision et le traitement aux termes de Cologne, qui pourraient s'opérer à la toute fin de l'année 2001 une fois le document intérimaire de réduction de la pauvreté rédigé.

Au-delà de ces quatre pays, le calendrier est plus difficilement prévisible et largement dépendant de la capacité des pays concernés à normaliser leur situation. Si certains d'entre-eux doivent principalement stabiliser leur situation économique en renouant avec les IFIs (Togo) ou en poursuivant les programmes engagés (Congo-Brazzaville, actuellement sous programme post-conflit), les autres Etats font face à des enjeux de plus grande ampleur encore liés à des situations de conflits extérieurs ou de grave troubles internes.

Ainsi, la **Birmanie** a rompu toute relation avec les IFIs dans les années 80. Les trois pays qui ne sont pas actuellement inclus dans les projections financières des IFIs – **Libéria**, **Somalie**, **Soudan** – connaissent des difficultés qui dépassent largement le cadre macro-économiques : situation de guerre, instabilité politique, voire division du pays. Ils présentent en outre la particularité d'avoir d'important arriérés vis-à-vis de ces dernières, qui compliquent davantage la mise en œuvre du processus PPTE. Or, aucun d'entre-eux n'est actuellement engagé dans les programmes qui permettent de régulariser progressivement la situation.

D'autres pays sont en cours de normalisation. Le **Sierra Leone** est actuellement sous programme post-conflit avec le FMI. Une FRPC pourrait être présentée au conseil d'administration fin 2001. Le **Burundi** pourrait se trouver sous programme post-conflit en 2001, première étape vers un programme FRPC en 2002. La **RDC** devrait entamer sa normalisation avec l'adoption prochaine d'un « programme indicatif renforcé avec les services » et d'un programme de transition avec la Banque mondiale.

Les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI se sont penchés les 9 et 11 avril 2001 sur la stratégie d'ensemble à adopter vis-à-vis des pays en conflits dans le cadre de l'initiative PPTE. Les services proposaient notamment, à titre exploratoire, de prendre en compte les périodes pendant lesquelles le contact est renoué avec les IFIs en amont de l'approbation d'un programme en bonne et due forme (FRPC). Ils soulignaient en outre la nécessité de concentrer les allègements de dette en début de période.

⇒ **La position de la France**

A l'occasion de cette première discussion, la France a plaidé pour une pleine utilisation de la flexibilité existante au sein de l'initiative PPTE pour les pays en conflits. Ceux-ci, qui ont rompu pour certains pendant de nombreuses années les relations avec la communauté financière internationale, ont un « track-record » faible ou inexistant mais des besoins importants pour financer leur reconstruction. La France, de même qu'une majorité des chaises, a donc soutenu la proposition d'une comptabilisation réaliste de l'acquis de performance. Dans le même temps, elle a insisté sur l'importance à accorder à la restauration des capacités institutionnelles. C'est en effet un élément essentiel pour

un effet durable des efforts de la communauté financière internationale, qui ne pourra être acquis que dans la durée. C'est pourquoi la France ainsi que plusieurs autres pays industrialisés se sont montrés réservés quant à la perspective de voir les montants d'allègements consentis en début de période sortir du cadre prévu pour tous les pays, dans un double souci d'équité entre les pays bénéficiaires et d'efficience : en raison des faibles capacités d'absorption des pays concernés sur cette même période, la surconcentration des allègements en début de période pourrait conduire à une moindre affectation des ressources dégagés à des projets de réduction de la pauvreté à effet durable.

□ La Côte d'Ivoire

Après plusieurs années de bons résultats (croissance supérieure à 6% par an entre 1995 et 1997) liés aux effets de la dévaluation et à la bonne tenue des cours mondiaux de produits agricoles, la croissance de la Côte d'Ivoire s'est sensiblement infléchie en 1999, tombant à 2,8% (selon le FMI), en liaison notamment avec le ralentissement de la consommation intérieure et de l'investissement public et privé, la suspension de l'aide extérieure et la chute des cours des matières premières. En 2000, les autorités estiment que l'économie est entrée en récession (-2%) et tablent sur une croissance nulle en 2001 (+0,1%). En fait, l'année 2001 pourrait se traduire par une nouvelle détérioration : l'AFD prévoit une année 2001 plus mauvaise (-2,7%) qu'en 2000 (-1,7%), du fait notamment des délais nécessaires à la reprise des aides extérieures et des investissements, ainsi que des effets de la baisse de la campagne 2000/2001 de production de cacao (1,1 Mt. contre 1,4 Mt. sur 1999/2000) et de café (215 000 t. contre 380 000 t.). L'inflation resterait en dessous de l'objectif communautaire de 3% (+2% en 2000 et +2,6% en 2001).

L'année 1999 s'était conclue sur des déséquilibres particulièrement importants sur le plan budgétaire (déficit base ordonnancement de 197 MdsFCFA, soit 3% du PIB au lieu de 1,5% initialement programmé ; existence de 131 MdsFCFA de dépenses engagées non ordonnancées, soit 2% du PIB, contre 50 MdsFCFA initialement projetés) et financier (accumulation en 1999 d'arriérés intérieurs pour près 283 MdsFCFA (4% du PIB) et d'arriérés extérieurs pour 32 MdsFCFA). Au total, le passif à court terme de l'Etat comprenant l'encours des dépenses engagées non ordonnancées et des arriérés accumulés s'élevait à fin 1999 à 484 MdsFCFA (7% du PIB). En 2000, la situation a continué à se détériorer, du fait de l'absence quasi totale de concours extérieurs, de la faiblesse récurrente de l'administration fiscale, du poids du service de la dette (300 MdsFCFA inscrits au tableau des opérations financières de l'Etat en 2000) et de la généralisation de pratiques budgétaires douteuses (dépenses engagées hors procédure pour satisfaire aux attentes sociales de certaines catégories, militaires notamment, et payer des dépenses électorales). Le passif exigible de l'Etat pourrait dépasser les 1000 MdsFCFA fin 2000, soit près de 15% du PIB. La RCI doit en outre faire face en 2001 à un montant élevé d'échéances extérieures non rééchelonnables en Club de Paris (en retenant les 4 principaux créanciers extérieurs du pays - FMI, Banque Mondiale, Agence Française de Développement, Banque Africaine de Développement -, ces échéances avoisinent les 300 Mds FCFA).

L'Union Européenne ne devrait reprendre qu'une coopération graduelle avec la Côte d'Ivoire. Après la décision formelle de clôture des consultations au titre de l'article 96 de la

Convention de Cotonou prise par le Conseil le 25 juin 2001²⁰, deux autres rendez-vous importants sont prévus :

- en septembre 2001, une revue de la situation pour voir si « des nouveaux progrès substantiels dans la réalisation des engagements » pris par les Ivoiriens ont bien eu lieu. De nouvelles aides seraient prévues à hauteur de 66 M€ soit 43 Mds FCFA ;
- en janvier 2002, une nouvelle revue aura lieu. Si tous les engagements des autorités ont été tenus, il y aura une reprise « pleine et entière » de la coopération. La Commission a indiqué que 100 M€ seront déboursés dans les 6 à 8 prochains mois et 400 M€ dans les 3 ou 4 prochaines années. Il convient toutefois d'être conscient que du fait notamment de procédures lourdes, le rythme de décaissement peut être beaucoup plus lent que le rythme des engagements de dépenses. On notera par ailleurs qu'un engagement de 100 M€ an correspond à ce qui était fait dans le passé, sans réel effort supplémentaire.

De manière très exceptionnelle, le FMI a subordonné la reprise de ses financements au redémarrage par l'Union Européenne de sa coopération. Une fois le principe d'une reprise de la coopération européenne acquis, l'administrateur pour la France au FMI a plaidé auprès des services du FMI pour qu'ils concluent au plus vite avec les autorités ivoiriennes un programme intérimaire. Ceci a abouti lors d'une mission du FMI sur place fin juin 2001 : une lettre d'intention a été signée par le gouvernement le 2 juillet marquant le début de l'accord intérimaire ("*Staff Monitored Program*") qui doit en principe durer jusqu'en décembre 2001. Une revue à mi-parcours est prévue fin octobre 2001. En cas de résultats satisfaisants, le programme déboucherait en fin d'année 2001 ou en début d'année 2002 sur un accord triennal ("*Poverty Reduction and Growth Facility*") accompagné de déboursements du Fonds et de la communauté financière internationale. Le succès de ce programme intérimaire suppose des progrès significatifs en matière de stabilisation des finances publiques, de mise en œuvre de réformes structurelles et de restauration des relations financières avec l'ensemble des partenaires extérieurs.

⇒ La position de la France

La décision de l'Union Européenne sur la reprise graduelle de la coopération avec la Côte d'Ivoire a eu un premier effet immédiat : lever la condition préalable à la négociation d'un programme intérimaire avec le FMI.

Avec la conclusion d'un tel programme couvrant le 2^{ème} semestre 2001, la Côte d'Ivoire a franchi une étape importante sur la voie du redressement économique et financier. Une lettre d'intentions marquant le début du programme interimaire a été signée le 2 juillet. La Côte d'Ivoire s'y engage à stabiliser ses finances publiques et à restaurer ses relations financières avec ses créanciers extérieurs, à mettre en œuvre des réformes structurelles (filière café-cacao, secteur énergie, secteur financier...), et à rédiger un CSLP intérimaire (pour octobre 2001). Le succès de ses actions conditionne la préparation d'un programme définitif - dit PRGF - seul à être assorti de décaissements du Fonds. C'est ce programme triennal qui permettra ensuite à de nombreux bailleurs, dont la France, d'engager leur aide financière ("doctrine d'Abidjan").

La France continue à plaider auprès du FMI pour que la durée du programme intérimaire soit réduite et qu'en particulier, la revue à mi-parcours de ce programme prévue fin octobre 2001 soit avancée. Il convient également que les services du FMI

²⁰ Ce qui devrait permettre à partir de juillet, les 1^{ers} décaissements de l'UE pour 32 M€ (21 Mds FCFA) et la notification de l'enveloppe du 9^{ème} FED (260 M€).

procèdent rapidement à l'analyse de soutenabilité de la dette - préalable indispensable au bénéfice de l'initiative PPTE renforcée, et qu'ils programment le point de décision pour la réduction de la dette en même temps que l'examen en Conseil d'administration du programme triennal. Mais ce message sera d'autant plus crédible que les autorités ivoiriennes donneront, au delà de la mission de juin 2001, des signes continus et tangibles de leur engagement et de leur capacité à redresser au plus vite la situation économique et financière du pays.

La France est consciente des efforts importants que ceci exige de la part de la Côte d'Ivoire. Mais c'est la seule voie possible pour garantir un retour de l'aide extérieure et une reprise de l'investissement - gages d'un vrai redémarrage de l'économie ivoirienne. Il en va également du rôle prééminent que la RCI joue au sein de l'UEMOA et de l'Afrique de l'Ouest en général."

Sur le plan financier, la France apportera son aide dès qu'un contexte de coopération multilatérale sera rétabli. De ce point de vue, la doctrine d'Abidjan constitue un point d'ancrage de notre politique de coopération. Elle a pour objet de renforcer l'efficacité de notre coopération en veillant à son insertion dans un cadre multilatéral, selon une pratique que partagent la plupart des bailleurs. Elle est surtout une garantie de succès pour les pays eux-mêmes.

En effet, son application rigoureuse a contribué à renforcer la crédibilité de la France au sein des institutions financières internationales : c'est ce qui lui permet ensuite de peser sur les décisions prises dans ces enceintes. C'est ce qu'elle va faire pour la Côte d'Ivoire. En outre, en évitant des initiatives isolées et dispersées, la France donne un réel effet de levier financier à ses interventions en garantissant aux pays concernés une mobilisation rapide, concertée et pour des montants ayant un réel impact sur la croissance et la lutte contre la pauvreté, de la part de la communauté des bailleurs.

La Côte d'Ivoire et l'initiative PPTE

La Côte d'Ivoire est passée 8 fois en Club de Paris. Son dernier accord date du 24 avril 1998 (traitement de Lyon) après que la Côte d'Ivoire a été déclarée éligible à l'initiative PPTE dans son cadre initial. Il devait donner lieu à l'annulation aux termes de Naples et au rééchelonnement de 1,4 Mds\$ d'échéances, mais a cessé d'être appliqué à partir d'avril 1999 avec la cessation de l'accord FMI.

La dette de la Côte d'Ivoire au 1er janvier 2000 se monte à 14.8 Md\$, dont 4.3 Md\$ pour le Club de Paris. La France porte 3.1 Md\$ ce qui en fait le premier créancier bilatéral. La France a par ailleurs annulé 1.4 Md\$ d'APD dans le cadre des mesures de Dakar II.

La Côte d'Ivoire a une dette de marché, sous forme d'obligations Brady, de l'ordre de 2 Md \$. Lors de la restructuration Brady, une décote de 80% en valeur actuelle nette avait été consentie. L'échéance du 31 mars 2000 n'a pu être honorée qu'après le délai de grâce contractuel ; les échéances de septembre 2000 et mars 2001 n'ont pas été réglées. Les autorités ivoiriennes ont indiqué aux créanciers privés leur intention de rechercher un différé pour les échéances de mars et septembre 2001.

Le FMI a accordé un 'staff monitored program' d'une durée de six mois, préalable à la reprise d'un programme FRPC qui seul pourrait entraîner un traitement du Club de Paris et l'éligibilité au cadre renforcé de l'initiative PPTE renforcée. L'analyse de soutenabilité de la dette (document du FMI qui précise le montant d'annulation attendu du Club de Paris) n'est donc pas attendue avant plusieurs mois. Les arriérés à fin 2000 étaient estimés à 600 M\$, dont 350 M\$ pour le Club de Paris et 200 M\$ pour les multilatéraux. Le service de l'année 2001 est estimé à 900 M\$, dont 350 M\$ pour les multilatéraux et 500 M\$ pour le Club de Paris.

Le budget 2001 voté par le nouveau gouvernement ne prévoit le service que sur les multilatéraux : un programme à part entière avec le FMI conduirait donc le Club de Paris à considérer le traitement de 850 M\$ d'arriérés, dont 300 M\$ post date butoir.

Le point de décision de l'initiative pourrait être atteint fin 2001 ou début 2002 en même temps que la FRPC serait approuvée, rendant possible une négociation en Club de Paris.

• **L'activité du Club de Paris sur les pays pauvres très endettés**

Le Club de Paris a confirmé, avec une activité soutenue en 2000-2001, qu'il était un acteur de premier plan pour la mise en œuvre de l'initiative PPTE, aux côtés des institutions multilatérales, comme le montre le tableau infra.

Pays ayant atteint le point d'achèvement	Situation vis-à-vis du Club de Paris
Ouganda	Accord de stock PPTE renforcé septembre 2000
Bolivie*	Négociation prévue en juillet 2001

Pays ayant atteint le point de décision	Situation vis-à-vis du Club de Paris
Tanzanie, Mauritanie, Burkina-Faso, Bénin, Mali, Sénégal	Accords d'allègement intérimaire conclus en Club de Paris pendant l'année 2000
Cameroun, Guinée-Bissau, Malawi, Niger, Madagascar, Guinée, Tchad	Accords d'allègement intérimaire conclus en Club de Paris de janvier à juin 2001
Mozambique	Pays sous différé total jusqu'au point d'achèvement
Zambie, Sao Tome & Principe**, Rwanda	Accords d'allègement intérimaire proposés par le Club de Paris, en attente de réponse
Gambie, Nicaragua***	Négociation devant être entamée prochainement

Pays n'ayant pas encore atteint leur point de décision	Situation vis-à-vis du Club de Paris
Ethiopie	Pays sous accord aux termes de Naples (avril 2001)
Ghana	Négociation devant être entamée prochainement
Côte d'Ivoire	Traitement de flux aux termes de Lyon 1/4/98****
Centrafrique, Togo, Nicaragua, Sierra Leone, Congo-Brazzaville	Dernier traitement : flux aux termes de Naples****
Rép. dém. du Congo (1989), Libéria (1984), Soudan (1984), Somalie (1987)	Dernier traitement très ancien**** (la date de chaque accord figure entre parenthèses)
Burundi, Birmanie	Aucun accord signé

Pays qui n'atteignent pas les critères d'endettement	Situation vis-à-vis du Club de Paris
Kenya	Rééchelonnement ad-hoc conclu en novembre 2000
Yémen	Traitement de stock aux termes de Naples en juin 2001
Angola	dernier traitement en 1989
Vietnam	Pays sous accord FMI ; pas de requête en Club de Paris (dernier traitement aux termes de Londres en 1993)

* pays actuellement sous accord de stock Lyon (80%) ; ** pays actuellement sous accord de flux Naples ; *** le Nicaragua bénéficiait d'un différé de sa dette dans le cadre des mesures consécutives au cyclone Mitch jusqu'à fin avril 2001. **** la période de consolidation (traitement) est achevée, en revanche des échéances sont dues au titre des accords

Les informations les plus détaillées sur ces traitements en Club de Paris figurent sur le site officiel de ce dernier, ouvert le 25 avril 2001 et consultable au www.clubdeparis.org. Ce site, qui contient une présentation complète du Club de Paris et une base de données sur tous les accords passés, cherche à répondre à une demande croissante du public et connaît un net succès.

L'ouverture du site web de Club de Paris constitue une **nouvelle étape dans la politique d'information et de transparence** voulue par les créanciers du Club sous l'impulsion de la présidence française. Les questions liées à l'endettement suscitent en effet un intérêt croissant aussi bien dans le grand public et les organisations non-gouvernementales que chez les créanciers privés. Il apparaissait essentiel de mieux diffuser une information montrant l'importance des efforts consentis par les créanciers publics dont la France qu'ils agissent ou non dans le cadre de l'initiative PPTE.

Piloté par la direction du Trésor qui assure le secrétariat général du Club de Paris, ce site bilingue a été conçu pour offrir deux grands types d'informations :

Des données générales sur le Club de Paris éclairant dans le détail

son mode de fonctionnement,

les règles régissant les rapports entre créanciers et avec les débiteurs
les termes des traitements dont bénéficient les pays endettés,
une base de données fournissant des informations précises pour les accords les plus récents et les plus significatifs parmi les 336 conclus en Club de Paris depuis 1956.

Une information mise à jour régulièrement sur les nouveaux accords conclus spécifiant notamment des données essentielles pour évaluer l'aide apportée à chaque pays et l'amélioration de sa situation financière effective :

Le détail des montants traités selon la nature des créances (Aide Publique au Développement et crédits commerciaux, pre-date-butoir et post-date-butoir),

Les échéances telles que prévues avant l'accord,

L'échéanciers des remboursements des sommes rééchelonnées.

La **fréquentation** du site apparaît très encourageante tant par le nombre d'internautes concernés : **140.000** consultations de pages après deux mois d'ouverture, que par la durée des sessions et la fidélité de visiteurs.

⇒ La position de la France

La France, qui assure de manière permanente la présidence et le secrétariat du Club de Paris tout en étant le premier créancier bilatéral des PPTE, joue un rôle déterminant dans la mise en place des accords en Club de Paris sur ces pays. Elle a proposé des solutions innovantes aux créanciers pour mettre en œuvre dans les meilleurs délais et avec la moindre complexité possible l'effort intérimaire. Elle a initié la démarche de transparence, a fourni les moyens techniques et humains pour la création du site internet et en assume la maintenance.

• Les créanciers non-membres du Club de Paris

Malgré quelques progrès enregistrés depuis le renforcement de l'initiative, l'implication des pays créanciers non membres du Club de Paris reste un sujet de préoccupation. La participation des créanciers non membres du Club de Paris aux allègements PPTE est un problème récurrent de l'initiative. Les allègements procurés par certains créanciers ne visent en effet pas à faciliter le remboursement d'autres créanciers, d'où le principe de la participation de tous les créanciers à l'initiative, d'ailleurs décidée à un niveau multilatéral.

⇒ La position de la France

La France estime que les progrès en la matière restent lents, malgré une discussion générale approfondie menée sur ce thème en avril 2000 aux Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, mise à jour lors des débats sur l'avancement de l'initiative à l'occasion des assemblées annuelles de septembre 2000 et des réunions du printemps 2001. Elle y apporte une attention soutenue, notamment à l'occasion de l'examen des documents des points de décision et d'achèvement des pays éligibles. Cette démarche de vigilance commence à produire ses effets : 19 pays qui ne sont pas des membres traditionnels du Club de Paris ont procédé avec au moins un débiteur PPTE aux allègements correspondants.

• L'effort français d'allègement de la dette

L'évaluation du coût des allègements de dette pour la France n'a pas été modifiée par rapport à celle présentée dans le rapport de l'an dernier, sauf pour intégrer les annulations qui seront consenties au profit du Ghana, qui seront, compte tenu des ratios d'endettement de ce dernier, presque entièrement effectuées au titre de l'effort PPTE dans le cadre du Club de Paris. La contribution multilatérale s'élève donc désormais à 5,5 milliards d'euros, correspondant aux annulations effectuées en Club de Paris, dont 3,4 milliards d'euros au titre des termes de Naples et 2,1 milliards d'euros au titre de l'effort PPTE proprement dit. La contribution bilatérale reste inchangée à 4,7 milliards d'euros, dont 3,7 milliards d'euros environ au titre des annulations de créances d'aide publique au développement et 1 milliard d'euros environ au titre des annulations jusqu'à 100% des créances éligibles aux traitements en Club de Paris. Suite à la décision prise à Yaoundé de porter dès le point de décision à 100% les annulations de créances commerciales, la moitié de cette dernière catégorie d'annulation sera effectuée plus rapidement qu'initialement prévu.

Le point sur les allègements de dette par la France pour les PPTE

après la décision de Yaoundé

A l'occasion de la tenue du sommet Afrique-France à Yaoundé le 19 janvier 2001, la France a décidé d'accélérer une partie des allègements de dette bénéficiant aux pays éligibles à l'initiative PPTE.

Techniquement, la mesure consiste à porter de 90 pour cent à 100 pour cent, dès que l'éligibilité à l'initiative est prononcée par le FMI et la Banque mondiale (« point de décision »), le taux d'annulation des créances commerciales traitées en Club de Paris. Jusqu'à présent, cet allègement complémentaire n'intervenait que plus tard, lors du « point d'achèvement » (date à laquelle les mesures d'allègement sont définitivement mises en œuvre). Il est estimé que cette mesure conduira au total à annuler plus tôt environ 500 millions d'Euros de créances, bénéficiant à 33 pays. Il s'agit d'un chiffre indicatif, extrêmement sensible aux conditions offertes par les traitements décidés en Club de Paris et au calendrier des points de décision et d'achèvement.

Les créances concernées sont les créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris, c'est-à-dire les crédits à moyen et long terme ne relevant pas de l'aide publique au développement et contractés par l'Etat débiteur ou garantis par lui avant la date butoir fixée en Club de Paris. Par souci d'équité, des mesures compensatrices seront mises en place au bénéfice des pays éligibles qui ont honoré les échéances dues à la France depuis qu'ils ont franchi le point de décision.

Le calendrier de mise en œuvre est cohérent avec celui de l'initiative PPTE. Cette dernière définit deux étapes : « le point de décision », date à laquelle le pays est déclaré éligible à l'initiative par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ; un à trois ans plus tard, en fonction des performances du pays, « le point d'achèvement », date de mise en œuvre des mesures de réduction de la dette. Toutefois, pour ne pas pénaliser les pays déclarés éligibles, des mesures dites « intérimaires » sont prises dès le point de décision

pour alléger le service de la dette jusqu'au point d'achèvement. La mesure consiste à accroître l'ampleur de ces mesures intérimaires pour la France : jusqu'à présent, notre pays appliquait au point de décision les mesures intérimaires définies en Club de Paris (termes dits de « Cologne », prévoyant l'annulation à 90 pour cent des échéances commerciales dues entre le point de décision et le point d'achèvement). Dorénavant, à titre bilatéral, et en complément de l'effort fait en Club de Paris, la France portera dès cette étape ce taux d'annulation à 100 pour cent, comme la majorité des pays du G7 qui ont décidé cette annulation complémentaire.

Cette mesure concerne potentiellement 33 pays sur les 36 pays éligibles (les autres n'ayant pas de dette de cette nature à l'égard de la France).

- 17 pays sur les 23 qui ont déjà franchi le point de décision :

Pour le Guyana, la Mauritanie et la Tanzanie, des amendements seront apportés aux accords bilatéraux d'application des Clubs de Paris qui ont suivi le point de décision, qui sont déjà en vigueur.

Cameroun, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Malawi, Niger, Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal, Tchad en bénéficieront également dans le cadre des accords bilatéraux d'application des Clubs de Paris qui sont en cours d'établissement, les Clubs de Paris ayant déjà eu lieu.. Enfin, le Nicaragua, la Zambie et le Rwanda en bénéficieront selon la même procédure une fois l'accord en Club de Paris signé.

Honduras et Mozambique, qui bénéficient d'ores et déjà, dans le cadre du Club de Paris, de différés sur la totalité des échéances dues jusqu'au point d'achèvement (ces mesures exceptionnelles ayant été prises après les catastrophes naturelles qui ont frappé ces pays en 1988 et 2000) ne sont pas concernés. Il en va de même de Sao Tomé et Principe et de la Gambie, qui ne doivent pas à la France de dette concernée par la mesure. L'Ouganda et la Bolivie ont quant à eux déjà atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE.

12 autres pays potentiellement éligibles bénéficieront de la mesure française lorsqu'ils auront atteint le point de décision de l'initiative PPTE (Birmanie, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Libéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Ghana, Togo).

** **

S'agissant d'une décision prise sur une base bilatérale et volontaire, la France se réserve bien entendu la possibilité d'en différer le bénéfice pour un pays dont elle estimerait qu'il n'en remplit pas les conditions, même si la communauté financière internationale a décidé collectivement que le point de décision était atteint. A cette occasion, le Président de la République a indiqué que la France encourage les pays qui ne sont pas encore passés au point de décision à tout mettre en œuvre pour franchir cette étape sans délai, en mettant en place un cadre macroéconomique adapté et en définissant une stratégie de lutte contre la pauvreté. Il a souligné qu'une situation pacifique et respectueuse des droits de l'homme est un élément nécessaire à telle stratégie.

La décision française résulte de la volonté de donner plus rapidement davantage de marges de manœuvre financières à des pays qui sont pour la plupart durement frappés par la dégradation des termes de l'échange. Elle a été définie avec le souci de respecter le cadre et les principes de l'initiative PPTE, afin de maintenir sa crédibilité et de se placer dans la dynamique qu'elle insuffle notamment en matière de conditionnalité macroéconomique et de définition d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, elle se cale sur le calendrier de l'initiative, les allègements démarrant au point de décision et non avant, et sur les critères d'éligibilité (pays se qualifiant effectivement à l'initiative et non liste initiale, qui comporte des pays qui ne sollicitent pas le bénéfice de l'initiative ou ne dépassant pas les critères d'endettement – Laos, Yémen, Vietnam, Angola et Kenya). Elle se démarque en cela des annonces britannique et canadienne d'un moratoire sur le service de dette, qui est immédiat dans les deux cas (même si le Royaume-Uni ne rétrocède les paiements, reçus uniquement, qu'au point de décision) et qui concerne les 41 pays pour le Royaume-Uni et une liste de pays ad-hoc pour le Canada, sans référence explicite au stade du point de décision.

La mise à jour à fin 2000 des encours de créances de la France sur les PPTE est présentée en annexe au présent rapport.

• **Le financement des allègements multilatéraux**

Les créanciers multilatéraux supportent environ la moitié du coût de l'initiative en valeur actuelle nette, soit environ 14,5 Mds\$.

Au 31 mai 2000, le fonds fiduciaire de la banque mondiale avait recueilli 2,6 Mds\$ de promesses de contributions, soit un montant global en dollars inchangés par rapport à la situation présentée dans le rapport 2000. De nets progrès ont toutefois été constatés depuis cette date, touchant à la **concrétisation effective des allègements intérimaires** par les bailleurs de fonds régionaux et sous-régionaux, alors que tel étaient seulement le cas pour les institutions de Bretton Woods jusqu'alors.

- la participation des bailleurs de fonds multilatéraux s'est accrue. Depuis la réunion des donateurs en juin 2000, la Banque africaine de développement est en mesure de financer un allègement intérimaire pour les pays de sa compétence qui ont atteint le point de décision, selon des modalités particulièrement généreuses. Elle a pris les décisions correspondantes pour tous les pays de sa compétence ayant franchi le point de décision. Après plus d'un an supplémentaire de concertation, la Banque interaméricaine de développement a pu également entamer ses allègements intérimaires avec la Bolivie ; elle devrait prochainement examiner les cas des autres PPTE de sa compétence, qui ont tous franchi le point de décision.

- la participation de la Communauté européenne s'est concrétisée. La Communauté a déboursé, sur les ressources du Fonds européen de Développement (FED), une première tranche de 250 millions d'Euros, sur sa contribution totale de 650 millions, ce qui en fait de loin le premier contributeur effectif au fonds fiduciaire ; une tranche de 100 millions d'Euros a été versée à la Banque européenne d'Investissement pour entamer l'allègement intérimaire sur les créances détenues par l'Union européenne ;

- le sujet du partage de l'effort demeure d'actualité. Les Etats européens sont les premiers contributeurs au fonds fiduciaire. Contributions communautaire et bilatérales confondues, leurs engagements s'élèvent à 1,6 milliards de dollars, qui représentent près de 60% des engagements pris jusqu'à présent par l'ensemble des donateurs. Les déboursements sur ces mêmes contributions représentent près de 70% des sommes reçues au fonds fiduciaire.

La participation effective des autres donateurs est davantage assurée depuis que le Congrès américain a voté les crédits qui lui étaient proposés par l'Administration pour le financement de l'initiative sur les exercices budgétaires 2000 et 2001. Cependant, le thème du « partage de l'effort » ne disparaît pas. Ainsi, d'un montant total de crédits votés de 435 millions de dollars, les autorités américaines ont annoncé à titre indicatif qu'elles en consacraient 360 millions au fonds fiduciaire, soit 60% du total des engagements pris à l'égard de ce fonds, le reste étant réservé au financement de l'allègement des créances américaines. Il reste donc 240 millions de \$ à voter (ce qui est prévu sur l'année fiscale 2002, alors que l'Union européenne a quant à elle sécurisé le financement de l'ensemble de sa contribution). En outre, la législation votée par le Congrès assortit les déboursements de nombreuses conditions qui pourraient s'avérer des facteurs de blocage. L'administration américaine a ainsi précisé à titre indicatif qu'une liste limitative de pays pouvant être financés était en cours de négociation avec le Congrès.

⇒ La position de la France

Comme l'ensemble des États-membres, la France a choisi de faire transiter l'essentiel de sa contribution au fonds fiduciaire par l'Union européenne. La contribution de l'Union européenne sera de 734 M€ 680 M€ seront prélevés sur le fonds européen de développement (FED) et pour l'essentiel destinés à la Banque africaine de développement (10 M€ étant attribués au Guyana, pays latino-américain signataire de la convention de Lomé). Par ailleurs, 54 M€ seront prélevés sur le budget communautaire à destination des pays latino-américains et asiatiques non signataires de la convention de Lomé (Bolivie, Honduras, Nicaragua pour 45 M€, via la banque interaméricaine de développement ; Laos, Myanmar, Vietnam pour 9 M€). Sur ces 734 M€, la France en apporte 180 M€ : son poids dans le financement du FED (25%) est en effet surpondéré par rapport à la clé budgétaire qui lui est applicable (17%). En outre, la France a définitivement affecté au fonds fiduciaire en 2001 un apport bilatéral complémentaire de 21 M\$.

Compte tenu des ressources internes qui pourront être effectivement mobilisées par les banques multilatérales et du niveau actuel des promesses de contributions au fonds fiduciaire de la Banque mondiale, de nouvelles contributions volontaires seront nécessaires à terme. La France est attentive au respect d'un partage de l'effort global, qui tienne compte des efforts réalisés en tant que créanciers, importants pour certains pays, moins significatifs pour d'autres.

• Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)

Les CSLP (ou *poverty reduction strategic papers PRSP*) sont essentiels pour que l'initiative d'annulation de dette conduise effectivement à une réduction de la pauvreté des populations des pays bénéficiaires. Ainsi, ils prévoient une affectation des ressources budgétaires disponibles aux dépenses sociales. Ils servent aussi de cadre à la conception des « contrats de désendettement et de développement » français supports des annulations de la dette bilatérale due par les pays PPTE à la France.

Participant du Cadre intégré global de développement (Comprehensive Development Framework – CDF) lancé par le président de la Banque mondiale en 1998, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté est élaboré par les autorités des pays emprunteurs avec la participation de la société civile. Ce cadre doit permettre de rassembler l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds autour d'une même stratégie et de se mobiliser sur les actions prioritaires identifiées par le pays emprunteur en matière de lutte contre la pauvreté. Le document doit fixer les objectifs nationaux à moyen terme en se fondant notamment sur des indicateurs sociaux agréés sur le plan international (nombre d'habitant vivant en dessous du seuil de pauvreté, taux de scolarisation, taux de mortalité, niveau des dépenses sociales, accès de la population à l'eau potable etc...). L'élaboration d'une telle stratégie suppose également un exercice complet de définition des priorités pour l'ensemble des dépenses publiques.

L'ensemble des pays éligibles à l'initiative PPTE se sont engagés à produire un CSLP intérimaire avant d'atteindre leur point de décision puis un CSLP complet pour pouvoir remplir les conditions d'atteinte du point d'achèvement⁽²¹⁾. Poussé par le calendrier de

²¹ / Dans la plupart des cas, les pays sont tenus de mettre en oeuvre durant une période d'un an le CSLP avant de pouvoir atteindre leur point d'achèvement. Quelques cas de pays dits "réroactifs", c'est-à-dire les pays examinés dans le cadre de l'initiative PPTE initiale,

l'initiative PPTE renforcée, le nombre de pays ayant produit des CSLP intérimaires a rapidement progressé en 2000. A ce jour, les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI ont examiné les CSLPs intérimaires de 35 pays, dont 24 pays éligibles à l'initiative PPTE et les CSLPs complets de 5 pays (Bolivie, Burkina Faso, Mauritanie, Ouganda, Tanzanie – tous bénéficiaires de l'initiative PPTE). La majorité des CSLP provisoires et complets proviennent de pays africains (cf. tableau).

Le rapport d'activité sur les CSLP, présenté conjointement par le FMI et la Banque Mondiale à l'occasion du Comité du Développement du printemps 2001, a relevé que la qualité des CSLP provisoires reste très inégale. La plupart des pays ont mis en œuvre de façon plus ou moins extensive un processus de consultation de la société civile. Quelques uns ont pu mettre à profit des processus de concertation déjà engagés (par exemple la République Centrafricaine, la Guinée, la Guinée Bissau et le Niger). S'agissant du contenu, certains CSLP provisoires ont mis en avant les thèmes du VIH/SIDA, de la gouvernance (allant de la responsabilité et la transparence budgétaire à la réforme de la fonction publique et la justice), la question du genre et les besoins spécifiques des groupes désavantagés.

Quelques pays se sont fixés des objectifs liés aux objectifs internationaux de développement (*International Development Goals – IDG cf. supra*) pour 2015, mais dans la plupart des cas, ces derniers n'ont pas servi de cadre de référence pour l'élaboration des stratégies.

Les évaluations conjointes des CSLP préparées par les services de la Banque et du Fonds font ressortir plusieurs domaines qui devront faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'élaboration des CSLP complets :

- s'assurer que le pays dispose d'informations statistiques fiables, actualisées et complètes sur la pauvreté ;
- améliorer les systèmes de gestion des dépenses publiques et chiffrer les mesures de réduction de la pauvreté dans le cadre du budget de l'Etat à moyen terme ;
- s'assurer de la cohérence entre les objectifs de réduction de la pauvreté et les objectifs macroéconomiques ;
- élaborer des indicateurs de résultat mesurables en matière de réduction de la pauvreté ;
- institutionaliser le processus de consultation pour s'assurer d'une large participation de la société civile et de l'appropriation par cette dernière des objectifs et des modalités de mise en œuvre de la stratégie.

Tableau : Liste des CSLPs provisoires et définitifs

* pays éligibles à l'initiative PPTE	Examen du CSLP par les Conseils d'Administration		Initiative PPTE renforcée	
	Banque	Fonds	points de décision	points d'achèvement
<u>CSLPs provisoires</u>				
Albanie	Jan. 01	Jan. 01		
Arménie	mai-01	mai-01	Juil. 00	<i>flottant</i>
Bénin *	Juil. 00	Juil. 00	Fév. 00	juin-01
Bolivie *	Jan. 00	Fév. 00	Oct. 00	<i>flottant</i>
Cambodge	Jan. 01	Jan. 01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Cameroun *	Oct. 00	Déc. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
République centrafricaine *	Jan. 01	Jan. 01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Ethiopie *	mars-01	mars-01	Nov. 00	<i>flottant</i>
Gambie *	Déc. 00	Déc. 00	juin-00	<i>flottant</i>
Géorgie	Jan. 01	Jan. 01		
Ghana *	août-00	août-00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Guinée *	Déc. 00	Déc. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Guinée-Bissau *	Déc. 00	Déc. 00	Sep. 00	<i>flottant</i>
Guyana *	Nov. 00	Nov. 00	Avr. 00	<i>flottant</i>
Honduras *	mai-00	juin-00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Kenya	Juil. 00	Juil. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Laos *	Avr. 01	Avr. 01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Lesotho	mars-01	mars-01	Déc. 00	<i>flottant</i>
Macédoine	Déc. 00	Déc. 00	juin-00	<i>flottant</i>
Madagascar *	Déc. 00	Déc. 00	Avr. 00	<i>flottant</i>
Malawi *	Déc. 00	Déc. 00	mai-01	<i>flottant</i>
Mali *	Sep. 00	Sep. 00	Déc. 00	<i>flottant</i>
Moldavie	Déc. 00	Déc. 00		
Mozambique *	Avr. 00	mars-00	Fév. 00	juin-01
Nicaragua *	Déc. 00	Déc. 00	Juil. 00	<i>flottant</i>
Niger *	Déc. 00	Déc. 00	Fév. 00	<i>flottant</i>
Rwanda *	Déc. 00	Déc. 00	Fév. 00	mai-00
Sao Tomé & Príncipe *	Avr. 00	Avr. 00	Avr. 00	<i>flottant</i>
Sénégal *	juin-00	juin-00		
Tadjikistan	Oct. 00	Nov. 00		
Tanzanie *	Avr. 00	mars-00		
Tchad *	Juil. 00	Juil. 00		
Vietnam	Avr. 01	Avr. 01		
Yémen	Fév. 01	Fév. 01		
Zambie *	Juil. 00	Juil. 00		

➤ L'affectation des ressources aux dépenses sociales

Le rapport d'activité sur les CSLP souligne l'importance pour la Banque et le FMI, mais également pour l'ensemble des partenaires du développement et de la société civile, d'être assurés que les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté sont gérées et suivies de manière transparente et efficace.

Une évaluation préliminaire du système de gestion des dépenses publiques de 25 pays PPTE a été réalisée par les services du FMI et de la Banque en mars 2001. L'évaluation a porté, non pas exclusivement sur les modalités de suivi des ressources libérées dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, mais plus globalement sur les méthodes de contrôle de l'ensemble des dépenses publiques et des programmes liés à la lutte contre la pauvreté.

Les conclusions de l'évaluation sont préoccupantes : sur les 25 pays PPTE évalués seuls deux pays devraient disposer d'un système de suivi et de contrôle satisfaisant dans un délai inférieur à un an; sept autres pays pourraient atteindre un niveau satisfaisant dans un délai d'un à deux ans ; les seize pays restant auront besoin d'un appui important sur le moyen terme pour développer leurs capacités de gestion des dépenses publiques. Les services de la Banque et du FMI ont engagé des évaluations plus détaillées en coopération avec les gouvernements intéressés afin de développer et cibler les programmes d'assistance pour mieux accompagner les réformes de la gestion des dépenses publiques.

Dans l'avenir immédiat, la Banque et le Fonds intensifieront leur appui pour l'élaboration des systèmes de gestion des dépenses publiques, de passation des marchés et de gestion financière, en particulier dans le cadre des études analytiques ou de la préparation des projets. Un programme de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière pourrait également être lancé prochainement avec des financements de l'Union Européenne (au travers d'un fonds fiduciaire), de la Banque et d'un ou plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux. L'un des objectifs principaux de ce programme sera de favoriser le renforcement des institutions, procédures et capacités administratives au niveau local sur une base participative élargie.

⇒ **La position de la France**

La France soutient les efforts des deux institutions dans ce domaine mais recommande une meilleure coordination de l'ensemble des bailleurs pour assurer une plus grande efficacité de l'assistance technique.

Elle a également encouragé les services à définir des catégories plus fines des dépenses publiques en fonction de leur niveau d'impact effectif sur la réduction de la pauvreté.

Enfin, comme les autres membres du Conseil d'administration, la France reconnaît l'intérêt de suivre les dépenses de réduction de la pauvreté au moyen de « Fonds virtuels de réduction de la pauvreté » sur une base temporaire tant que les mécanismes de suivi existant s'avèrent insuffisants. Mais le caractère provisoire de ces Fonds a également été souligné, ces derniers ne devant en aucun cas se substituer aux efforts des pays pour mettre en place à moyen terme des systèmes de gestion des dépenses publiques efficaces et couvrant l'intégralité du budget. En revanche, la France n'est pas favorable à l'isolement des ressources issues des allègements de dette multilatéraux (comme PPTE) au sein de fonds dédiés distincts du budget des Etats concernés. Il lui semble en effet indispensable qu'apparaisse une vision globale des efforts des budgets des Etats et faveur de la réduction de la pauvreté, qui intègre à la fois les ressources anciennes et nouvelles.

"Rechercher une meilleure appropriation par les pays eux-mêmes et organiser une meilleure coordination entre les différents acteurs sont deux défis pressants aujourd'hui. Ainsi que le montrent les évaluations récentes conduites par la Banque Mondiale en Afrique, l'efficacité de l'aide est grandement améliorée lorsque les réformes qu'elle accompagne résultent du processus politique interne aux Etats bénéficiaires – je soulignais en introduction le lien entre démocratie et succès économique. Cette appropriation est l'un des aspects fondamentaux des CSLP même si la qualité de ces derniers doit encore être améliorée. Les priorités du développement doivent être reconnues par tous : pays bénéficiaires, bailleurs de fonds, institutions multilatérales."

(Déclaration de M. Laurent FABIUS au Comité du Développement du 30 avril 2001)

➤ Les Contrats de désendettement et de développement

Les contrats de désendettement et de développement sont les supports bilatéraux des annulations de dette.

□ **Principes généraux :**

Sur une base strictement bilatérale et conformément aux engagements pris par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie lors de la réunion des Ministres des Finances du G7 à Cologne, la France procédera à l'annulation de la totalité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays éligibles à l'initiative PPTE. Cet effort, qui va au delà de l'effort consenti dans le cadre de l'initiative PPTE, laquelle vise à rendre la dette

des pays bénéficiaires soutenable, permettra de leur apporter des marges de manœuvre supplémentaires pour leur action contre la pauvreté et le développement durable dans le cadre d'un contrat pluriannuel avec notre pays, dénommé « contrat de désendettement et de développement » (C2D).

L'initiative française s'inscrit dans une triple perspective de solidarité, de responsabilité et d'équité. Il s'agit de s'assurer que les ressources dégagées par l'annulation de la dette profitent effectivement à l'amélioration des conditions de vie des populations locales et bénéficient à des Etats irréprochables en termes de gestion économique et de bonne gouvernance publique. C'est pourquoi, le mécanisme de refinancement par dons des créances d'aide publique au développement est apparu préférable à une annulation pure et simple. Ce schéma a pour but de rendre à la fois plus légitime notre effort financier vis-à-vis des populations locales en consacrant les sommes ainsi dégagées à des programmes de réduction de pauvreté et plus transparent dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires du développement.

Le C2D passé entre le Gouvernement français et le Gouvernement bénéficiaire s'inscrira dans le cadre du CSRP (cf. ci-dessus) mis au point avec l'appui des institutions de Bretton Woods et validé par la communauté internationale. Il devra être compatible, dans ses orientations, avec la stratégie de coopération de la France dans ce pays.

Quatre domaines principaux d'affectation seront privilégiés :

- l'éducation de base et la formation professionnelle,
- les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies,
- les équipements et infrastructures des collectivités locales,
- l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

L'élaboration de ces contrats doit satisfaire un objectif d'efficacité garantissant des décaissements rapides. Les contrats de désendettement et de développement seront mis en œuvre à partir du point d'achèvement. La nouveauté des contrats de désendettement développement par rapport aux outils « classiques » de l'APD bilatérale permet d'envisager d'en faire, dès l'origine, le vecteur de nouvelles pratiques qui découlent à la fois de l'effort de rénovation des modalités d'allocation de l'aide réalisé par l'ensemble de la communauté financière internationale dans le cadre de l'initiative sur la dette et de la réforme du dispositif français de coopération intervenue depuis 1998.

La mise en œuvre des C2D devra être l'occasion de faire prévaloir un nouvel esprit de partenariat entre les différentes institutions françaises concernées, ainsi qu'avec la société civile qui sera associée à ces travaux.

Les C2D devraient ainsi permettre de concilier des objectifs multiples :

- l'affectation des marges de manœuvre budgétaires dégagées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable ;
- l'association, selon des modalités adaptées, de la société civile à la mise en œuvre et au suivi du contrat de désendettement et de développement ;

- l'insertion explicite du refinancement par dons dans le cadre défini à la fois par le CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté défini par le pays) et par le Document de stratégie pays (priorités de l'aide bilatérale française) et une focalisation sur au plus deux ou trois programmes sectoriels correspondants ;

- en fonction de l'implication possible de la France selon les pays et les secteurs concernés, la reconnaissance de la France comme leader dans la coordination des bailleurs de fonds pour l'élaboration d'un ou plusieurs des programmes sectoriels inclus dans le CSLP.

□ **Modalités de mise en œuvre :**

Des modalités distinctes seront adoptées pour la mise en œuvre des C2D selon le montant des créances à refinancer.

Les pays éligibles à l'initiative PPTTE sont ainsi classés en deux groupes selon que l'encours à refinancer par dons est supérieur à 50 millions d'euros, le pays étant alors éligible à un C2D « normal », ou inférieur à 50 millions d'euros, le pays étant alors éligible à un C2D « allégé ».

Cette distinction correspond à un souci de ne pas contracter des coûts d'instruction globaux trop élevés. De plus, ce seuil a l'avantage de classer les pays n'appartenant pas à la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) dans le groupe des pays bénéficiant d'un C2D « allégé ».

Le C2D « allégé »

*Un C2D allégé se traduit par un contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement local précisant les modalités du refinancement par dons et l'affectation des sommes reversées à des opérations spécifiques rentrant dans les CSLP, et pour les pays de la ZSP, dans les documents de stratégie pays. **Le cofinancement d'opérations mises en œuvre par d'autres bailleurs de fonds sera privilégié.** Ainsi, une concertation préalable sur le terrain au point d'achèvement entre les services de l'Ambassade, la représentation locale de l'AFD si le pays appartient à la ZSP, et les bailleurs de fonds présents dans le pays doit avoir lieu. La mission conjointe de la direction du Trésor et de la Direction générale de la coopération internationale et du développement, avec l'appui technique de l'AFD pour les pays de la ZSP, doit intervenir une fois identifiés le projet ou groupe de projets concernés.*

Pour les pays de la ZSP, l'AFD mettra en œuvre le refinancement par dons. Hors ZSP, par souci de simplification de gestion de sommes limitées, le refinancement par dons sera affecté à la part locale d'opérations ou de programmes mis en œuvre par d'autres bailleurs de fonds (notamment Union Européenne, Banque mondiale ou banque régionale de développement).

Tableau : Liste des pays éligibles au C2D et montants indicatifs en jeu (en M Euros).

	Point d'achèvement -1	Stock d'APD française à refinancer par dons (2)
Pays du groupe 1		³ 50 millions d'euros
Mozambique	sept. 2001	79
Mauritanie	Début 2002	70
Cameroun	2002 et après	1083
Guinée	2002 et après	187
Madagascar	2002 et après	76
Burundi	2002 et après	56
Congo	2002 et après	423
Côte d'Ivoire	2002 et après	1379
RDC	2002 et après	189
Pays du groupe 2		< 50 millions d'euros
Ouganda	Atteint	13
Tanzanie	Fin 2001	11
Rwanda	2002 et après	39
Sao Tome et P	2002 et après	7
Sierra Leone	2002 et après	2
<i>dont hors ZSP</i>		
<i>Bolivie</i>	Atteint	28
<i>Malawi</i>	2002 et après	13
<i>Nicaragua</i>	2002 et après	2
<i>Honduras</i>	2002 et après	4
<i>Myanmar</i>	2002 et après	11

Source : (1) FMI - « *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Status of Implementation* »
(2) Stocks estimés au 31/12/1999

Le C2D « normal »

Un groupe de travail ad hoc est constitué à Paris pour assurer la coordination de l'ensemble des services centraux concernés et une approche homogène des contrats de désendettement développement entre les différents pays. Ce groupe analysera le cas de chacun des pays avant son passage au point d'achèvement en vue notamment de préparer les missions conjointes de la Direction du Trésor, de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et de l'AFD chargées de la préparation du contenu de ce contrat avec les autorités locales. **Ce groupe accueille les ONG et collectivités locales françaises** qui auront été choisies par le Ministère des Affaires étrangères en fonction de la qualité de leur implantation ou de leurs relais dans le pays récipiendaire correspondant.

L'Ambassadeur de France dans le pays concerné créera et présidera un comité de pilotage local composé du SCAC et de la représentation locale de l'AFD -auquel il pourra inviter en tant que de besoin les assistants techniques français concernés- chargé de préparer la venue de la mission conjointe et de lui **présenter, du point de vue du terrain, les orientations sectorielles prioritaires** autour desquelles pourrait se concentrer le C2D.

Une mission conjointe de la DGCID et de la direction du Trésor avec l'appui technique de l'AFD est réalisée avant le point de d'achèvement, sur la base des premiers travaux du groupe de travail ad-hoc. Cette mission sera chargée d'expliquer aux autorités du pays bénéficiaire les modalités du C2D et de proposer des orientations sectorielles. Si nécessaire, d'autres missions auront lieu selon le même dispositif jusqu'à ce que le projet de C2D ait été validé par les autorités du pays récipiendaire et conjointement par les autorités françaises compétentes. Le choix des grands secteurs d'intervention (dont l'importance et/ou le nombre doit être compatible avec les ressources disponibles) devra tenir compte des priorités contenues dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté -CSLP (priorités nationales)- et dans le document stratégique pays - DSP (priorités de l'aide bilatérale française);

Un Comité d'orientation et de suivi co-présidé par l'Ambassadeur et le gouvernement local et ouvert aux représentants de la société civile (dont ONG du Sud et ONG du Nord oeuvrant dans le pays) et des

collectivités locales sera créé. Les ONG françaises sont choisies par la partie française selon leur degré d'implication sur le terrain, et le choix des autres ONG relèvera des autorités locales. Ce comité, qui se réunira deux fois par an aura pour charge de **recueillir les propositions de programmes et opérations** et de donner un avis transmis au Conseil de surveillance de l'AFD sur leur degré de priorité. Par l'intermédiaire d'un rapport annuel ou bi-annuel, **ce Comité suivra également les opérations en cours d'exécution et dressera un bilan-évaluation sur celles déjà réalisées ;**

L'instruction des programmes et projets financés par le C2D sera répartie entre l'AFD et les services de l'Ambassade (SCAC) selon leurs compétences respectives définies dans le cadre de la réforme du dispositif français de coopération intervenue depuis 1998. **C'est l'AFD qui a été choisie pour mettre en œuvre le refinancement par dons pour tous les pays de la ZSP.** Le Conseil de surveillance de l'AFD, systématiquement informé des résultats du processus de consultation de la société civile, sera consulté sur un programme indicatif annuel avant de prendre dans le courant de l'année les décisions de financement individuelles selon les procédures habituelles de l'AFD.

Il est prévu **qu'une partie du refinancement par dons pourra être déléguée sous forme de subventions, à des collectivités locales des pays bénéficiaires, à des composantes de la société civile ou des ONG** dans le cadre de contrats entre l'Etat et ces partenaires. L'éventualité d'une proportion du refinancement par dons, destinée à de telles affectations et révisable chaque année, devra être étudiée avec les autorités locales.

Une part du refinancement par dons pourra être utilisée pour établir un rapport d'évaluation de l'exécution du programme annuel. Les conclusions de ce rapport d'évaluation de l'exécution du programme annuel seront rendues publiques par les moyens les mieux adaptés, auprès des citoyens du pays bénéficiaire (représentants de l'Etat, Parlement, collectivités locales et société civile) pour qu'ils soient informés de l'utilisation des fonds du C2D.

2.2.2 Après PPTE

L'initiative PPTE a pour objectif de remettre les pays bénéficiaires dans une situation où leur dette extérieure est à nouveau soutenable.

Malgré l'ampleur de l'effort financier consenti par les créanciers, l'initiative sur la dette ne constitue pas en soi un parcours de développement. D'une part la conception et la mise en œuvre de CSRP est indispensable (cf. supra). D'autre part, la stratégie des bailleurs de fonds dans le nouveau contexte, créé par l'effacement de la dette, doit être revue.

En particulier, la question de la soutenabilité de la dette doit dorénavant faire constamment l'objet d'une attention soutenue. Elle conduit à réfléchir à la nature des concours et à étudier la modification de la nature de certains instruments, qui aujourd'hui interviennent exclusivement en prêts mais pourraient intervenir en partie en dons. Elle amène aussi les institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque Mondiale, à rendre plus cohérents leurs modes d'interventions.

• **La question de la soutenabilité de la dette**

L'initiative PPTE vise à apporter un règlement définitif aux problèmes d'endettement traversés par les pays les plus pauvres de manière constante depuis les années 80. Il est donc légitime de s'interroger sur le réalisme de cet objectif ambitieux.

Deux exercices sont menés de front à l'occasion du point de décision :

- le montant de l'allègement est décidé sur la base d'une évaluation de soutenabilité rétrospective. Le « ratio d'objectif » de l'endettement, qui débouche directement sur le montant d'allègement nécessaire pour l'atteindre, est établi en fonction de la moyenne des résultats de la référence (selon les cas, exportations ou revenus publics) les trois années précédentes. De ce fait, les bases utilisées sont objectives.

- afin de vérifier que la situation soutenable perdure au cours du temps, une projection est effectuée pour l'avenir, qui repose sur des hypothèses, notamment de taux de croissance, assorties le cas échéant d'une analyse de sensibilité.

Les critiques qui sont adressées à l'initiative sur les hypothèses de croissance qu'elle utilise, jugées trop ambitieuses par certains analystes, méconnaissent souvent cette distinction entre référence objective pour le calcul de l'allègement et projection par nature subjective pour la pérennité de son effet.

Le tableau infra met en regard, pour les premiers pays ayant atteint leur point de décision, les taux de croissance utilisés dans les projections et les données historiques. Les références sont clairement ambitieuses, puisqu'elles tournent habituellement autour de 5% en termes réels par an. Mais, d'une part il serait peu justifiable de calculer un effort financier d'allègement qui serait fondé sur des hypothèses sanctionnant l'échec du programme qui l'accompagne et, d'autre part, elles n'apparaissent pas hors de portée au vu des données historiques. Lorsque les taux constatés dans le passé sont inhabituellement élevés, en général en raison d'une récession préalable, l'effet est corrigé dans la projection (exemple du Rwanda). Dans le document sur la soutenabilité de la dette à moyen long-terme de la dette publié début avril 2001, les services ont établi que, si la progression des exportations des PPTE est structurellement inférieure à celle des pays en développement dans leur ensemble, leur volatilité n'est en revanche pas plus importante. Les références utilisées ne sont donc pas structurellement biaisées.

Pays	hypothèses de croissance réelle pour la DSA	Données historiques				
		1996	1997	1998	1999	2000
Honduras	5% en 00 puis 5,5% et 6%	3,7%	5,1%	2,9%	-1,9%	5%
Mali	4,5% en 00 puis 5,25% en 01-02 ; puis 5%		6,8%	3,4%	5,5%	4,5%
Mauritanie	5,2% jusqu'en 07 puis 5,8% jusqu'en 17	5,5%	3,1%	4,6%	4,9%	4,5%
Mozambique	5% en 00 puis 6%		11,3%	12,0%	9,0%	5,0%
Ouganda	Descente graduelle de 7% en 01 à 5% à partir 06	7,8%	4,5%	5,4%	7,8%	7,0%
Tanzanie	5,2% en 00 puis 6%	4,5%	3,5%	4,0%	4,6%	5,2%
Cameroun	5,3% en 01 ; 5,7% en 02 puis 6,2%		5,1%	5,0%	4,4%	4,2%
Guinée	5% en 00, 5,5% en 01 puis 6%	4,6%	4,8%	4,5%	3,7%	5,0%
Malawi	5,5% en 00-02, 6% en 03-09, puis 5%			3,1%	4,5%	5,0%
Rwanda	5% en 00, 6% en 01-02 puis 5%	15,8%	12,8%	9,5%	5,9%	5,0%
Sénégal	5,5% en 00, 4,7% en 01, puis 5%					
Bolivie	4% en 00, 5,5% en 01, 6% en 02-05 puis 5%			4,7%	2,0%	4,0%
Bénin	5,3% en 01-03 ; 5,6% 09-18	5,5%	5,7%	4,5%	4,9%	5,6%
Burkina-Faso	6% sur la période	6,0%	4,8%	6,2%	5,8%	5,7%

DSA : analyse de soutenabilité de la dette *prospective* – Sources : points de décision et/ou document préliminaire

La communauté internationale a d'autre part largement reconnu la fragilité des pays concernés au regard de l'hypothèse de soutenabilité. En premier lieu, l'initiative renforcée utilise des taux de référence largement inférieurs aux normes partagées par les économistes, qui étaient ceux utilisés dans le cadre de l'initiative originelle, soit un ratio dette sur export de 200 à 250% (abaissé à 150% dans l'initiative originelle) et un ratio de dette/ressources fiscales de 280% (abaissé à 250%).

En deuxième lieu, les allègements complémentaires décidés par les créanciers bilatéraux offrent une respiration significative par rapport aux ratios d'objectifs de l'initiative.

En ne retenant que les décisions fermes des créanciers bilatéraux (c'est-à-dire en ne comptabilisant aucune annulation complémentaire pour les créanciers bilatéraux ayant annoncé des annulations au cas par cas), le FMI et la Banque mondiale ont ainsi calculé que le pourcentage d'annulation cumulée de l'encours de dette des 22 pays qui avaient franchi le point de décision fin 2000 passe de 55 à 63%, soit 8 points d'annulation complémentaire sur un encours d'origine de 74 Mds\$. Le ratio d'endettement médian passe ainsi de 150% à 129% des exportations.

Les projections montrent plus particulièrement que, sans tenir compte des annulations bilatérales complémentaires :

- tous les pays ayant atteints leur point de décision restent ensuite en dessous d'un ratio dette/exportations de 200% tandis que le ratio du service de la dette/exportations est inférieur à 15% (16 d'entre eux en dessous de 10%) ;
- Cinq pays franchissent le seuil de 150% de manière temporaire (Burkina-Faso, Mali, Rwanda, Tanzanie, Zambie), pour retrouver rapidement des niveaux inférieurs ;
- Trois pays sont toujours au-delà de ce seuil en 2010, dans des proportions toutefois limitées (ratios de l'ordre de 160%) : la Bolivie en raison d'un réendettement prévu à des termes moins avantageux en raison de la progression de son PIB/habitant (supérieur à 1000\$), le Malawi et le Niger en raison d'une tendance déclinante des exportations.

⇒ La position de la France

A l'occasion de l'examen du document sur la soutenabilité à moyen – long terme de la dette des PPTE aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale du début avril 2001, la France a réaffirmé sa disponibilité à réexaminer au point d'achèvement les termes des allègements de dette en cas de choc externe exceptionnel affectant la soutenabilité. Tout en souhaitant faire preuve de flexibilité pour tenir compte des évolutions réelles subies par les pays, la France souhaite dans le même temps éviter que la réévaluation devienne la norme, ce qui rapprocherait PPTE d'une véritable « facilité permanente d'allègement de dette », avec pour conséquence négative l'absence de sortie du cycle de restructuration de la dette.

Il apparaît clairement que, davantage que le montant initial d'allègement de la dette, ce sont, d'une part, le succès du développement des pays concernés, et, d'autre part, l'adéquation du financement futur de ces pays à leurs capacités financières, qui constituent les principales variables de la pérennité de la soutenabilité de la dette. C'est pourquoi la France a décidé de recourir principalement à des dons pour sa propre politique d'aide à ces pays, et de soutenir l'ouverture d'une fenêtre de dons au sein de l'AID (cf infra).

• **Préférer des dons AID à une annulation totale**

L'objectif premier de l'initiative Lyon-Cologne en faveur des pays pauvres très endettés n'est pas en soi d'annuler la dette de ces pays, mais de réduire la pauvreté dans les pays concernés. Il nous faut donc d'abord veiller à ce que les ressources additionnelles apportées par l'initiative contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté.

L'initiative PPTE n'est qu'une étape. Il nous faut désormais intégrer cette action dans la durée, afin que cet acquis fondamental qu'est la soutenabilité de la dette soit préservé et que nous ne soyons pas obligés d'effectuer une nouvelle initiative PPTE dans quelques années.

Cette préoccupation conduit notamment à se poser la question du rôle des IFIs après PPTE. Plusieurs voies sont envisageables : un retrait relatif afin de limiter les prêts accordés à ces pays, ou, au contraire, un renforcement de leur rôle rendu possible par une adaptation de leurs instruments.

⇒ **La position de la France**

C'est cette deuxième hypothèse qui est soutenue par la France. Nous défendons ainsi l'hypothèse d'un recours partiel et encadré à des dons par la Banque Mondiale (cf. supra), qui reste le principal prêteur à ces pays.

La voie d'une annulation totale de la dette multilatérale paraît exclue. En effet, il nous faut veiller à préserver l'équilibre financier des institutions.

Le mécanisme d'allègement de la dette multilatérale, tel qu'il est mis en œuvre dans le cadre de PPTE, est en effet une exception aux principes qui régissent ces institutions. Il n'est en revanche pas une exception aux principes qui sous-tendent leur stabilité financière car le coût des annulations des guichets non-concessionnels a été pris en charge de manière externe.

Certains évoquent les réserves abondantes dont elles disposeraient, particulièrement la Banque Mondiale. L'expérience des crises financières récentes a montré la nécessité de conserver des moyens importants d'intervention contre ces instabilités : en 1998 et 1999 les interventions de « crise » ont induit un doublement des interventions de la Banque Mondiale. Cette activité de prêteur est fondamentale notamment pour que, dans le processus de gestion de crise, les enjeux sociaux soient pris en compte. Depuis 3 ans, plus de la moitié des résultats nets de la Banque Mondiale est affectée à la reconstitution de ses réserves dans le seul but de préserver sa capacité d'intervention en cas de crises financières affectant ses pays bénéficiaires. L'actualité récente en Argentine et en Turquie illustre la nécessité de telles mesures prudentielles qui bénéficient in fine aux pays du sud.

La France privilégie une approche fondée sur des dons dans les pays PPTE pour financer certains projets à fort impact sur la réduction de la pauvreté, plutôt qu'une annulation supplémentaire de dette qui aurait un effet moindre en matière de développement et compromettrait la capacité d'intervention des institutions.

Sur le plan bilatéral, la France a décidé d'apporter son aide publique au développement principalement sous forme de dons dans les pays PPTE. En outre, elle soutient activement la démarche en cours au sein de l'OCDE visant à assurer que les systèmes de garanties à l'exportation ne financent pas de dépenses dites improductives dans ces pays .

➤ FRPC et PRSC

Depuis l'Assemblée annuelle 2000, la Banque et le Fonds s'efforcent de donner davantage de cohérence à leurs opérations de prêt dans les pays à faibles revenus dans le cadre des orientations définies dans les CSLPs. Du côté du FMI, des efforts de rationalisation et de centrage des conditionnalités au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la

Croissance (FRPC ou *Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF* – cf. Annexe : liste des pays bénéficiant d'un accord PRGF) ont été engagés. La Banque a commencé récemment à intégrer les Crédits d'Appui pour la Réduction de la Pauvreté (CARP ou *Poverty Reduction Support Credit - PRSC*) aux opérations, ce qui lui permet d'accompagner avec un financement d'appui à la balance des paiements les pays ayant développé un CSLP. Les services du FMI et de la Banque ont également engagé une réflexion sur les modalités d'alignement et de coordination entre les deux instruments pour soutenir efficacement les stratégies de réduction de la pauvreté menées par les pays et assurer la complémentarité sur le plan opérationnel des mandats des deux institutions.

La Banque et le FMI s'accordent sur le fait que les conditionnalités imposées aux pays au titre des facilités qui accompagnent les CSLPs doivent avoir un caractère sélectif et porter sur quelques mesures clés déterminantes pour la réussite de la stratégie. Depuis la création de la FRPC, l'un des objectifs affirmés de la Direction générale du FMI (et devenu le sujet prioritaire de H. Köhler) est de recentrer et réduire l'ampleur des conditionnalités par rapport à la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR). Le principe de ce recentrage est de favoriser l'appropriation par le pays emprunteur du programme soutenu par le FMI en assurant aux autorités du pays une certaine latitude dans le choix des politiques. Le FMI préserve néanmoins un certain contrôle en ne délivrant le concours financier que si le pays applique les politiques essentielles pour l'atteinte des objectifs du programme.

Ces efforts de simplification et d'affinement de la conditionnalité doivent en principe s'appuyer sur une meilleure division du travail entre le FMI et la Banque. Le FMI doit se recentrer sur les domaines relevant directement de sa compétence, ce qui devrait exclure les domaines de politique structurelle et sociale, sauf si ces derniers sont critiques pour l'atteinte des objectifs budgétaires et/ou de balance extérieure du pays. Les mesures structurelles devraient être suivies par la Banque mondiale dans le cadre de ses programmes d'appui, notamment au titre des CARP à mesure qu'ils deviendront opérationnels.

En outre, dans les domaines structurels relevant de la compétence du Fonds (la fiscalité, le régime des changes, la gestion des finances publiques, l'exécution du budget, la transparence budgétaire, la réforme du secteur financier, l'administration des impôts et des douanes...), la conditionnalité doit être sélective et ne porter que sur les principales interventions nécessaires à l'atteinte des objectifs macroéconomiques du programme soutenu par le Fonds.

La plupart des pays n'étant parvenus qu'au stade du CSLP provisoire, la mise en place des programmes de la Banque soutenus par un CARP prendra du temps. Toutefois, la plupart des pays sous accord PRGF bénéficient également d'un soutien de l'IDA sous forme de crédits d'ajustement.

La France a appelé les services des deux institutions à veiller à ce que l'exercice de rationalisation des conditionnalités et de répartition des rôles entre le FMI et la Banque se fasse de manière ordonnée. Il est en effet essentiel de veiller à ce que le relais pour le suivi de certaines réformes structurelles importantes ne relevant plus du mandat du FMI soit bien assuré par la Banque mondiale. Un renforcement de la coordination entre les deux institutions dans un cadre mieux formalisé sera essentiel pour assurer la réussite de cette transition.

Tableau : Arrangements en vigueur (FRPC) au 15 juin 2001

Pays Membre <i>Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance</i>	Date de la prochaine revue	Date d'approbatio	Date d'expiration	Montant accordé
Albanie	30/06/2001	13/05/1998	31/07/2001	45
Arménie	30/09/2001	23/05/2001	22/05/2004	69
Bénin	31/05/2001	17/07/2000	16/07/2003	27
Bolivie	31/10/2001	18/09/1998	07/06/2002	101
Burkina Faso	30/06/2001	10/09/1999	09/09/2002	39
Cambodge	31/07/2001	22/10/1999	21/10/2002	59
Cameroun	30/05/2001	21/12/2000	20/12/2003	111
République Centrafricaine	30/06/2001	20/07/1998	19/01/2002	49
Djibouti	n.a.	18/10/1999	17/10/2002	19
Ethiopie	31/07/2001	22/03/2001	21/03/2004	87
Gambie	01/07/2001	29/06/1998	31/12/2001	21
Géorgie	15/05/2001	12/01/2001	11/01/2004	108
Ghana	n.a.	03/05/1999	02/05/2002	192
Guinée	31/12/2001	02/05/2001	01/05/2004	64
Guinée-Bissau	30/05/2001	15/12/2000	14/12/2003	14
Guyana	n.a.	15/07/1998	14/07/2001	54
Honduras	31/03/2001	26/03/1999	25/03/2002	157
Kenya	15/12/2000	04/08/2000	03/08/2003	190
République Kvrevz	n.a.	26/06/1998	25/06/2001	73
Laos	31/10/2001	25/04/2001	24/04/2004	32
Lesotho	31/07/2001	09/03/2001	08/03/2004	25
Macédoine	n.a.	18/12/2000	17/12/2003	10
Madagascar	31/10/2001	01/03/2001	28/02/2004	79
Malawi	15/08/2001	21/12/2000	20/12/2003	45
Mali	n.a.	06/08/1999	05/08/2002	47
Mauritanie	30/09/2001	21/07/1999	20/07/2002	42
Moldavie	14/06/2001	21/12/2000	20/12/2003	111
Mozambique	30/04/2001	28/06/1999	27/06/2002	87
Nicaragua	n.a.	18/03/1998	17/03/2002	149
Niger	30/06/2001	22/12/2000	21/12/2003	59
Rwanda	14/07/2001	24/06/1998	31/01/2002	71
Sao Tomé & Principe	31/03/2001	28/04/2000	27/04/2003	7
Sénégal	31/07/2001	20/04/1998	19/04/2002	107
Tajikistan	15/05/2001	24/06/1998	24/12/2001	100
Tanzanie	31/07/2001	04/04/2000	03/04/2003	135
Tchad	31/12/2001	07/01/2000	06/01/2003	42
Vietnam	30/09/2001	13/04/2001	12/04/2004	290
Yémen	20/05/2001	29/10/1997	28/10/2001	265
Zambie	30/09/2001	25/03/1999	28/03/2003	254
39 arrangements				3.437

❑ **Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP)**

Les principales caractéristiques des CARP ont été décrites dans le rapport sur « Le rôle et les instruments de la Banque mondiale dans les pays à faible revenu et revenu intermédiaire » présenté au Comité du Développement de septembre 2000. Les CARP sont des prêts programmatiques à l'ajustement comportant des caractéristiques particulières visant à soutenir les CSLP des pays bénéficiaires. Un CARP est typiquement composé d'une série de crédits annuels incorporés dans un cadre à moyen terme, qui sera établi sur la base du CSLP définitif (voire dans certains cas du CSLP provisoire) élaboré par le gouvernement bénéficiaire. Chaque crédit annuel de la série sera subordonné à la mise en œuvre d'actions prioritaires permettant d'être assuré que le pays progresse de façon satisfaisante dans le domaine des réformes sociales et structurelles axées sur la réduction de la pauvreté. La difficulté sera d'une part, de pouvoir disposer d'indicateur de performance mesurables et fiables, et d'autre part, d'assurer une égalité de traitement entre les pays en matière d'exigence des critères préalables leur permettant d'être éligibles au CARP.

A ce jour, des CARP ont été approuvés par le Conseil d'administration de la Banque pour seulement deux pays : l'Ouganda et le Vietnam, tous deux approuvés en juin 2001. Les débats engagés lors de l'examen de chacun de ces dossiers ont conclu dans les deux cas sur la nécessité de veiller à un renforcement de la gestion et du contrôle des dépenses publiques, au travers notamment d'appui plus important sous forme d'assistance technique. Avec la

perspective d'un accroissement des interventions de la Banque sous forme de CARP, le Conseil a appelé à une vigilance particulière sur les questions de transparence de la gestion budgétaire et de gouvernance. Le Conseil a également regretté, dans le cas du Vietnam, que le crédit soit accordé sur la base d'un CSLP provisoire. La direction de la Banque a convenu que ce cas devrait constituer une exception.

Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP) en faveur de l'Ouganda

Le Conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé le 1er juin 2001 un Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP) ou Poverty Reduction Support Credit (PRSC) en faveur de l'Ouganda, faisant de ce pays le premier bénéficiaire de ce type de facilité. Le CARP, dont la première tranche annuelle s'élève à 150 millions USD, devrait permettre de soutenir le programme de réforme des autorités ougandaises et améliorer l'efficacité des services publics en s'attachant plus particulièrement aux aspects suivants :

- assurer une utilisation plus efficace et équitable des ressources publiques en améliorant le système d'allocation de ces ressources et en augmentant la productivité des investissements et autres dépenses publiques

- renforcer la gouvernance au travers de réformes touchant plusieurs secteurs, en particulier la réforme de la fonction publique, la gestion des marchés publics, le contrôle et suivi des dépenses publiques, le renforcement de la transparence et la lutte contre la corruption

- améliorer l'accès aux services publics de base (éducation, santé, accès à l'eau potable etc...) pour les populations défavorisées et renforcer la qualité de ces services

Le programme de la Banque mondiale soutenu par le CARP s'inscrit pleinement dans cadre du CSLP élaboré par les autorités ougandaises et répond aux objectifs prioritaires que se sont fixées ces dernières en matière de lutte contre la pauvreté. Il faut signaler que l'Ouganda est également le premier pays à avoir atteint en mai 2000 le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTTE renforcée et à avoir finalisé un CSLP définitif. Ce dernier a été mis en œuvre durant une période d'un an et a fait l'objet d'un rapport d'étape examiné également lors du Conseil d'administration du 1^{er} juin 2001. Ce rapport a permis d'identifier les progrès réalisés dans le cadre de cette stratégie (en particulier, diminution importante du pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, baisse du taux de prévalence du VIH/SIDA...) mais également les faiblesses et points de vulnérabilité (aggravation des disparités entre zones urbaine et rurale et accentuation de la pauvreté dans la région Nord).

A l'occasion de l'examen du CARP, la France a insisté plus particulièrement sur la nécessité de veiller à une plus grande transparence des dépenses militaires (cf. conclusions du Panel du conseil de sécurité des Nations Unies sur l'intervention de l'Ouganda en République Démocratique du Congo). Les autorités ougandaises ont également été encouragées à faire un effort particulier pour améliorer la qualité de la gestion et du suivi des dépenses publiques, notamment au niveau des administrations locales, et à accélérer les actions en faveur d'une meilleure gouvernance ainsi que la mise en œuvre des mesures de lutte anti-corruption.