

A photograph showing two construction workers on a steel structure. One worker on the left is wearing a yellow hard hat and a light-colored shirt, leaning over a horizontal steel beam. The other worker on the right is wearing an orange shirt and is also leaning over a beam. The background is a bright, overcast sky. The steel beams create a strong geometric pattern of lines.

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures se fera avec la Suisse

La Chine a lancé la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB), un établissement qui pourrait concurrencer la Banque mondiale. La Suisse y participera pour plus de 700 millions d'USD. Le Conseil fédéral espère que l'AIIB fera progresser la cause du développement durable en Asie. Les besoins en infrastructures sont, en effet, importants : il faut des routes, des ports, de l'électricité, des réseaux pour téléphones portables et des systèmes d'assainissement. La participation suisse devrait également ouvrir de nouveaux débouchés à nos entreprises. En juin, le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann a signé les statuts fondateurs ; c'est maintenant au Parlement de se prononcer. Comme l'a montré la procédure de consultation qui vient de s'achever, l'initiative est plutôt bien accueillie. Le dossier montre qui se cache derrière l'AIIB, ce qu'il faut retenir des promesses de durabilité et de quelle façon la Banque mondiale devrait réagir.

Une nouvelle banque de développement à vocation régionale

Avec la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB), l'Asie se dote d'une institution susceptible de devenir un acteur majeur pour le financement de son développement. Fruit d'une initiative chinoise, la nouvelle banque régionale est majoritairement financée par les pays asiatiques eux-mêmes. Conformément au modèle de développement chinois, elle mise sur l'effet stimulant des infrastructures. Les projets retenus doivent promouvoir une croissance durable et lutter contre la pauvreté. Par sa participation, la Suisse entend renforcer ses relations commerciales avec cette région du monde. *Werner Gruber*

Les besoins en infrastructures sont énormes en Asie. Aujourd'hui encore, près de 1,8 milliard de personnes n'ont toujours pas accès à des installations sanitaires, 800 millions n'ont pas l'électricité et 600 millions pas d'eau potable¹. Une étude de la Banque asiatique de développement (BAD), réalisée en 2012, conclut que l'Asie devrait investir quelque 8000 milliards d'USD dans ses infrastructures entre 2010 et 2020 pour conserver une croissance dynamique et pérenniser les succès remportés dans la lutte contre la pauvreté. La mise à disposition d'infrastructures a plusieurs objectifs : créer des emplois, diminuer les coûts de production, faciliter l'accès à de nouveaux débouchés et marchés de fournisseurs, et contribuer à une croissance inclusive bénéficiant d'une large assise géographique.



Le président chinois, Xi Jinping (au centre, à droite), le 29 juin 2015, avec d'autres membres fondateurs, dont le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann (au centre, à gauche), lors de la signature de l'accord.

Accéder à un financement avantageux

En tant que nouvelle institution régionale de financement, la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB) entend apporter une substantielle contribution financière à des projets relevant du secteur des transports, de l'énergie, de l'eau et des eaux usées. Elle prévoit également d'investir dans les installations portuaires, les mesures de protection de l'environnement, les technologies de l'information et des télécommunications, le développement économique et la logistique dans les espaces ruraux et urbains. L'AIIB travaille et noue des partenariats

avec le secteur public et privé. À ce titre, elle octroie des prêts et des crédits, émet des garanties, souscrit des obligations et prend des participations aux fonds propres. Elle entend surtout mobiliser les fonds de tiers. La banque peut en outre octroyer une assistance technique et des subsides d'investissement, ou allouer des fonds spéciaux pour permettre, par exemple, aux pays les plus pauvres d'obtenir des financements à taux préférentiel.

Le capital autorisé de l'AIIB s'élève à environ 100 milliards d'USD, dont 20 milliards à libérer. Le reste forme le capital garanti. Le capital social est à 75 % aux mains de pays régionaux, asiatiques principalement. Font partie de la région Asie-Pacifique les nations d'Asie du Sud-Est et du Sud, les États insulaires du Pacifique, l'Asie centrale (Caucase inclus), la Turquie, l'Australie, la Nouvelle-

Zélande, plusieurs États arabes et Israël. Afin de financer ses activités, la banque lèvera des fonds sur les marchés internationaux de capitaux, en espérant mobiliser de nouvelles sources de financement. La large distribution géographique des États membres et le pourcentage relativement élevé de capital à libérer ont un effet positif sur la solvabilité de l'AIIB et donc sur sa capacité de se financer à de bonnes conditions et de répercuter les emprunts sur les pays bénéficiaires.

Une initiative chinoise

La Chine est à la base de l'initiative qui a donné naissance à l'AIIB. L'insatisfaction

¹ Banque asiatique de développement, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia*, 2012 ; Banque asiatique de développement, *Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010–2020*, Institute Working Paper #248, 2010.

de cette partie du continent à forte dynamique économique vis-à-vis des timides réformes de gouvernance au sein de la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement n'y est sans doute pas étrangère. Bien que la déclaration d'intention relative à sa fondation ait été signée par seulement 21 États régionaux en octobre 2014, l'AIIIB compte aujourd'hui 57 membres fondateurs, dont 37 effectivement de la région et 20 autres pour la plupart européens. Le processus de fondation est resté ouvert à de nouveaux membres jusqu'à la fin mars 2015. À l'approche de cette échéance, les adhésions ont afflué. Un grand nombre de pays non régionaux n'ont adhéré qu'au dernier moment, après avoir longtemps craint que la Chine puisse peser trop fortement dans la nouvelle institution et contourner les normes internationales. La large assise dont bénéficie maintenant l'AIIIB lui confère le rang de véritable institution financière internationale. Il faut assurément y voir un succès de la Chine.

Les principaux membres fondateurs régionaux sont la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines, Singapour et le Kazakhstan. Il faut leur ajouter l'Arabie saoudite, le Koweït et le Qatar, de même que l'Australie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande. La Russie a également été admise, car elle appartient à la région. La plupart des pays régionaux ont, au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE, le statut de bénéficiaires de l'aide publique au développement. Ils sont, de surcroît, nombreux à bénéficier de la coopération internationale mise en œuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (Seco)². Le groupe des pays non régionaux est principalement constitué, outre la Suisse, d'États européens (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Espagne, Pologne, Autriche, Finlande et pays scandinaves) et extra-européens (Brésil, Égypte, Afrique du Sud). Les grands absents sont les États-Unis et le Japon, qui étaient, depuis le départ, très sceptiques envers cette banque de développement créée à l'initiative de la Chine. Toute une série d'autres pays régionaux ou non (dont un grand nombre parmi ceux de l'UE) ont manifesté leur intérêt pour une adhésion ultérieure.

² Azerbaïdjan, Bangladesh, Géorgie, Indonésie, Jordanie, Cambodge, Kirghizstan, Laos, Mongolie, Myanmar, Népal, Pakistan, Sri Lanka, Tadjikistan, Ouzbékistan et Vietnam.

Une réglementation fondée sur les normes internationales

Contrairement aux craintes de nombreux pays industrialisés occidentaux, la banque a conçu des bases réglementaires (statuts, politiques opérationnelle et financière, normes environnementales et sociales) qui satisfont, dans une large mesure aux normes internationales. Elle s'attache parallèlement, dans l'esprit de sa devise « lean, clean and green » (svelte, propre et verte), à mettre en place des structures efficaces, à définir des responsabilités claires et à être proche de la clientèle. À la différence d'autres banques de développement, elle n'a pas de « resident board », autrement dit de directeurs présents en permanence au siège de la banque à Pékin. Les normes sociales et environnementales doivent être compatibles avec celles des autres banques de développement. Elle entend coopérer étroitement avec elles et s'appuyer sur leurs travaux. L'AIIIB ne se positionne pas, de prime abord, comme une concurrente. Elle a, toutefois, l'ambition d'être à la fois plus efficace et efficace que les institutions financières existantes.

Les statuts de l'AIIIB correspondent dans une large mesure aux normes qui prévalent dans des institutions comparables et s'appuient sur l'expérience. Sur certains points comme les conditions financières et l'utilisation du capital, elle se ménage une plus grande marge de manœuvre. Les statuts contiennent d'importantes garanties sur des questions aussi importantes que la gouvernance, le respect des normes internationales et la mise sur pied de mécanismes appropriés de contrôle interne. Les politiques opérationnelles présentées dans le projet, y compris les procédures d'appel d'offres et les normes sociales et

environnementales, sont garantes d'une gestion de l'AIIIB correcte et conforme aux normes. Ce cadre et le large soutien international apporté à la banque diminuent aussi le risque d'instrumentalisation de la part d'un ou plusieurs pays.

L'AIIIB est dominée par les pays régionaux. C'est la première fois que les pays industrialisés occidentaux représentent clairement une minorité au sein d'une banque de développement. Une telle situation reflète le déplacement du centre de gravité économique et l'affirmation de cette région. Le fait que ces pays assument davantage de responsabilités et prennent davantage en main leur destinée est globalement positif. L'AIIIB offre également la possibilité à la Chine de se rapprocher des normes internationales en ce qui concerne le financement de projets liés au développement. Cela signifie également que les pays d'Europe de l'Ouest doivent être convaincants pour faire entendre leur voix. Bien qu'une volonté manifeste de collaborer et de créer une nouvelle banque de développement exemplaire se soit exprimée, on ne saurait exclure des divergences d'opinion, obligeant les pays extérieurs à la région à faire d'importants compromis. En ce sens, cette configuration particulière recèle aussi de nouveaux risques.

La Suisse participe

Le Conseil fédéral soutient l'adhésion de la Suisse à la nouvelle banque. Le 29 juin dernier, le conseiller fédéral Johannes N. Schneider-Amann a signé l'accord à Pékin avec 49 autres membres fondateurs. Cette adhésion s'inscrit dans le cadre de sa politique générale et économique extérieures ainsi que de sa politique de développement. L'AIIIB remplit les condi-

Banques de développement auxquelles la Suisse participe

La Suisse participe à plusieurs banques multilatérales de développement, la principale étant la Banque mondiale. Elle est en outre membre de toute une série de banques régionales de développement, dont les plus significatives sont :

- le Groupe de la Banque mondiale, qui comprend la Banque internationale de reconstruction et de développement (Bird), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi) ;
- la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd) ;
- la Banque asiatique de développement (BAD) ;
- la Banque africaine de développement (BAFD) ;
- la Banque interaméricaine de développement (BID).

Les défis mondiaux requièrent une concertation internationale. Les institutions mentionnées disposent d'importantes ressources financières et d'instruments efficaces pour trouver des solutions à des problèmes mondiaux. Cofinancer ces banques confère à la Suisse un droit de regard. Le fait de participer à une banque de développement financée sur le marché des capitaux permet, en outre, de générer un puissant effet de levier pour la mobilisation de ressources destinées à la coopération au développement. Enfin, ces banques sont souvent à l'avant-garde, disposent d'un grand savoir-faire et sont par conséquent d'importants partenaires de la coopération internationale de la Suisse.

En tant que nouvel acteur régional en Asie, l'AIIIB complète judicieusement ces participations.

tions requises pour devenir un pilier significatif de l'architecture internationale des banques de développement. Elle peut fortement contribuer à répondre aux importants besoins d'infrastructures, à promouvoir un développement économique durable et à lutter contre la pauvreté en Asie. Notre participation renforcerait également les relations avec la Chine – qui bénéficient d'un accord de libre-échange depuis l'année dernière – comme avec l'ensemble du continent. Elle offrirait aux entreprises suisses la possibilité d'y développer leurs relations commerciales.

Selon la quote-part établie, la Suisse participerait à l'AIB à hauteur de 706,4 millions d'USD. Ce montant serait à libérer en cinq tranches annuelles de 141,5 millions. Les trois premières tranches seraient intégralement financées par le budget du Seco et de la DDC consacré à la coopération internationale. La question du financement des quatrième et cinquième tranches reste ouverte. Ces tranches seront compensées dans la mesure où elles pourront être imputées à l'aide publique au développement ; cette question devra faire l'objet d'un accord international. Dans sa décision, le Conseil fédéral tient compte des orientations de la nouvelle banque en matière de développement et des incertitudes qui demeurent à cet égard.

Contribuer à l'expansion de la banque

La Suisse, qui est l'un des premiers pays d'Europe occidentale à avoir rejoint le projet, entend continuer à s'impliquer activement dans le processus de fondation. Elle s'attache donc, précisément durant la phase initiale cruciale, à jouer un rôle particulièrement actif via le conseil d'administration de la banque. Elle entend notamment veiller au respect des normes internationales, éviter la sous-enchère et une concurrence déloyale vis-à-vis des autres institutions financières, et accorder une attention toute particulière aux besoins de pays moins avancés. Elle estime également essentiel de collaborer étroitement avec d'autres institutions financières, d'opérer une coordination au niveau régional, d'avoir l'esprit ouvert aux mécanismes de financement novateurs et d'aider les pays concernés à concevoir des projets aptes à décrocher un financement.

Après une brève procédure de consultation, le projet est maintenant devant le Parlement, qui en débattera durant la session d'hiver 2015. La procédure de consultation a montré que l'adhésion de la Suisse à l'AIB bénéficie d'un large soutien. Le rôle de la banque dans le financement du développement et des infrastructures, de même que les perspectives économiques qui s'offrent à la Suisse ont été particulièrement salués. Par contre, un certain

nombre de participants ont émis des réserves quant à l'orientation et à l'importance encore floues de la nouvelle banque en matière de développement. Ils sont également préoccupés par les incertitudes qui subsistent concernant le respect des normes sociales et environnementales. La compensation, dans le cadre de la coopération internationale, de la participation au capital a également été critiquée.

L'AIB devrait être formellement instaurée fin 2015 ou au plus tard début 2016. La Suisse pourrait ainsi déposer les documents de ratification durant le premier semestre de 2016 et donc finaliser son adhésion à la banque. Une ratification rapide est dans son intérêt si elle veut participer rapidement, en qualité de membre à part entière, au processus de mise en place de l'AIB, qui se profile comme un nouvel acteur majeur du financement dans la région.



Werner Gruber

Délégué extraordinaire à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIB), secteur Coopération multilatérale, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Partenaire ou concurrente de la Banque mondiale ?

Le positionnement de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIB) vis-à-vis des autres banques de développement n'est pas encore clair. À l'heure actuelle, tout indique que l'établissement pékinois se comportera en professionnel. Pour cette raison, la Banque mondiale devrait considérer le nouvel acteur comme un allié en matière de développement. *Stefan Denzler*

Du point de vue chinois, la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIB) dans les infrastructures représente un outil indispensable pour améliorer la présence d'une puissance économique émergente dans l'architecture multilatérale du développement. L'AIB enrichira indubitablement le paysage des banques multilatérales de développement. Ce sera d'abord une nouvelle concurrente –

principalement de la Banque asiatique de développement¹ – en ce qui concerne la solidité des projets d'investissement préparés, la qualification du personnel ou la mobilisation de fonds étrangers.

L'AIB pourra aussi renforcer le respect, par les banques de développement exis-

tantes, de normes de qualité élevées et harmonisées, soit par le financement commun de grands projets d'infrastructure, soit par le partage de conseils en matière de stratégie. La création de l'AIB devrait encourager la Banque mondiale² (voir *tableau*) à accélérer les réformes en cours.

¹ La Banque asiatique de développement (BAD) compte 67 membres, dont la Chine, les États-Unis et la Suisse.

² Par Banque mondiale, on désigne ici l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale (GBM). Toutes les institutions du GBM sont énumérées dans le tableau final.

Dépendance des banques de développement vis-à-vis de la Chine

La Chine est le pays qui enregistre les balances courantes excédentaires les plus importantes et constitue de la sorte le plus grand épargnant du monde. Elle absorbe à peu près 50% de la production mondiale de matières premières. Elle investit à l'étranger des sommes colossales, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, dans des projets tels que la construction d'une nouvelle voie maritime à travers le Nicaragua pour concurrencer le canal de Panama. Elle assume en outre un rôle de leader des pays en développement dans la plupart des négociations internationales de premier plan. En d'autres termes, ce pays est devenu l'un des acteurs incontournables du développement. Aucun des Objectifs de développement durable, convenus cette année par l'ONU, ne sera atteint sans le soutien de la Chine, de ses finances et de ses entreprises.

La Chine a compris que, pour renforcer sa légitimité en tant qu'acteur du développement en Asie, en Afrique et en Amérique latine, il lui faut engager une partie de ses excédents dans des canaux multilatéraux. Elle a également compris qu'elle doit s'orienter vers le respect des normes et des politiques d'investissement internationales. L'AIBB lui permettra de mieux réaliser cet objectif que la banque moins équilibrée des Brics³. C'est dans ce contexte qu'il faut situer l'invitation très large faite aux membres fondateurs de constituer et de capitaliser l'AIBB, de même que le dialogue en cours avec des organisations multilatérales comme la Banque mondiale pour concevoir les statuts et règlements de l'AIBB.

Le succès du système des banques multilatérales de développement dépend de son effort collectif pour intégrer à part entière la plus grande économie nationale du monde. Pour des raisons politiques, la Banque asiatique de développement n'a pas été en mesure de s'adapter à la nouvelle réalité chinoise.

Du point de vue de la Banque mondiale, il est crucial d'avoir de bons rapports avec le nouvel acteur, car cette institution est étroitement liée à la Chine, soit par les achats publics de biens d'infrastructure – dont ce pays est de loin le fournisseur le plus important –, soit par le financement



La Chine propose le précédent vice-ministre des Finances, Jin Liqun, comme futur président de l'AIBB.

commun de programmes de la Société financière internationale (SFI). La Banque mondiale n'a donc aucun intérêt à rechercher la confrontation et devra tenter d'intégrer l'initiative chinoise dans le système multilatéral. Il est d'ailleurs normal que l'arrivée d'un nouvel acteur suscite des tensions. Il en résultera un nouvel équilibre et des formes efficaces de coopération entre les banques de développement.

La mondialisation exige une nouvelle définition du rôle de la Banque mondiale

Au cours des sept décennies écoulées depuis sa fondation à Bretton Woods en 1944, la Banque mondiale a consolidé sa réputation de banque multilatérale visionnaire. Elle a fait preuve d'agilité et a abandonné son mandat initial, à savoir la reconstruction des pays victimes de la guerre, pour se consacrer à la réduction de la pauvreté.

Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) n'a cessé d'adapter sa palette d'instruments et son organisation aux nouvelles exigences. Ainsi, en 1988, a été fondée l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), qui assure les investissements privés contre les risques politiques. Depuis les années nonante, la Banque mondiale soutient en outre la transition en Europe de l'Est. Elle n'a cependant jamais abandonné son cœur de métier, soit le financement à long terme des infrastructures publiques de base. Celles-ci représentent toujours 70% du portefeuille, les trois secteurs principaux étant les transports, l'énergie et l'eau.

Grâce à ses compétences spécialisées ainsi qu'à sa portée et à sa présence universelles, la Banque mondiale assume un rôle de leader dans les questions urgentes de développement de ses pays partenaires. Ces quinze dernières années, elle a lancé et gère de plus en plus de fonds de développement soit thématiques, soit géographiques, fréquemment financés par des fonds étrangers issus de donateurs bilatéraux. De nos jours, plus d'un tiers des 15 000 collaborateurs de la Banque mondiale travaillent dans de tels fonds fiduciaires. La valeur totale des quelque 800 fonds inscrits à son portefeuille s'élève à 45 milliards de dollars.

La Banque mondiale a fait ses preuves en tant qu'instrument multilatéral capable de mettre sur pied des biens publics mondiaux dans des domaines comme la protection du climat, la sécurité alimentaire, le désendettement des pays les plus pauvres ou, tout récemment, la maîtrise de l'épidémie d'Ebola en Afrique occidentale. À travers la SFI, elle finance en outre le secteur privé dans les pays en développement d'une manière à la fois novatrice et profitable.

La Banque mondiale fait cependant face à un défi. Si elle entend rester en phase avec le dynamisme inhabituel de la mondialisation, elle doit adapter la façon dont elle conçoit son rôle. Ainsi, son actionnariat est toujours dominé par les pays donateurs traditionnels, principalement les États-Unis, le Japon et les Européens. Or, Washington, dont la part de capital dé-

³ La Nouvelle banque de développement (New Development Bank, NDB) a été fondée le 15 juillet 2014 par le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud. Sa capitalisation et sa structure de gouvernance sont axées unilatéralement sur ces cinq pays émergents.

pas 15 %, n'est pas près de renoncer à sa minorité de blocage. Les pays émergents à forte croissance, comme la Chine, l'Inde ou l'Indonésie, restent donc nettement sous-représentés.

À cela s'ajoute que la présidence de la Banque mondiale est traditionnellement attribuée aux États-Unis et celle du Fonds monétaire international (FMI) à l'Europe. Il n'est pas surprenant que, des 25 directeurs exécutifs de la Banque mondiale, presque un tiers proviennent actuellement du Vieux Continent⁴. La recherche d'une formule moderne et équilibrée d'attribution des parts de capital est en cours.

De la banque à l'établissement de conseil

Contrairement à la situation qui prévalait pendant les décennies qui ont immédiatement suivi la Deuxième Guerre mondiale, la Banque mondiale n'est plus l'unique, ni même la première source de financement des pays en développement. Même les pays pauvres disposent d'un vaste choix avec les banques régionales et nationales de développement, les œuvres d'entraide privées, les investissements étrangers directs ou les partenariats public-privé. Les recettes fiscales ont, par ailleurs, augmenté dans la plupart des pays en développement. Enfin ces États ont plus de facilité à emprunter sur les marchés de capitaux privés qu'autrefois. Le programme de la Banque mondiale ne finance donc plus qu'un petit pourcentage des budgets publics des pays en développement.

Comment la Banque mondiale pourrait-elle améliorer sa raison d'être? L'alternative est la suivante: soit elle augmente substantiellement son capital, soit elle change de modèle d'affaires et passe de la banque de développement à un éta-

blissement fournissant des conseils stratégiques, application comprise, tout en mobilisant, administrant et regroupant de façon optimale les ressources d'autres acteurs. En fait, la Banque mondiale s'est déjà réorientée fortement dans ce sens et est aujourd'hui un hybride des deux modèles. Elle agit avec succès comme catalyseur de capitaux indigènes et internationaux, selon la devise « des milliards aux billions ».

En ce nouveau millénaire, la distinction entre pays en développement et pays industrialisés est dépassée, mais, à la Banque mondiale, elle constitue toujours le critère des questions de gouvernance et d'accès aux crédits. Or, ce sont justement les pays émergents, Chine en tête, qui mettent à l'épreuve la crédibilité et l'efficacité du système multilatéral: eux-mêmes revendiquent toujours des fonds (modestes) pour se développer, mais ne participent qu'avec réticence à l'octroi de fonds concessionnels. Le système actuel des deux catégories menace non seulement de provoquer des blocages au sein de la Banque mondiale, mais s'est encore avéré extrêmement handicapant et tenace dans d'autres processus multilatéraux, à commencer par les négociations de l'ONU sur le climat.

Réexaminer ces questions améliorerait encore l'acceptation et la force de frappe du financement multilatéral du développement, notamment celles de l'Association internationale de développement (IDA), qui fait partie du GBM. La fondation de l'AIBB permettra à la Chine de renforcer son rôle multilatéral et ses responsabilités. Parallèlement, cela devrait encourager la Banque mondiale à avancer rigoureusement dans les questions de stratégie évoquées plus haut.

L'AIBB respecte les normes environnementales et sociales

En matière d'octroi de crédits, l'AIBB connaîtra un problème familier à toutes les banques de développement: si les in-

vestissements requis dans les pays en développement pour les infrastructures sont pratiquement illimités – en Asie, on les estime par exemple à plus de 700 milliards de francs par an –, les projets satisfaisant à tous les critères des banques de développement sont extrêmement rares.

À l'origine, on craignait qu'en se soustrayant aux normes environnementales et sociales, l'AIBB ne « débauche » des projets de la Banque mondiale et n'en mine les efforts en faveur de la durabilité. Or, toutes les démarches entreprises jusqu'ici par ce nouvel acteur démontrent heureusement qu'il entend mettre sur pied un système moderne de normes environnementales et sociales, qui s'inspire étroitement de celui de la Banque mondiale. Il en va de même de la politique de l'AIBB en matière d'achats publics ou d'accès aux informations. Cette harmonisation des normes facilite donc l'examen et le financement communs de grands projets d'infrastructure en liaison avec d'autres banques de développement, ce qui est un but avoué de l'AIBB.

Contrairement à la Banque mondiale, l'AIBB cultive à dessein une structure de gouvernance extrêmement svelte, ne prévoyant par exemple pas de conseil d'administration permanent. Si cela a l'avantage de réduire les coûts, l'inconvénient est un ancrage plus faible dans les pays membres. Quant aux ressources humaines, il faudra continuer d'observer si l'AIBB débauche de façon ciblée des cadres supérieurs de la Banque mondiale pour se garantir un envol rapide et professionnel. En principe, vu les barrières linguistiques et autres (image et qualité de la vie à Pékin, etc.), l'AIBB devrait avoir plus de peine à attirer des spécialistes étrangers que les institutions de Bretton Woods.

En revanche, si l'AIBB pratique une stratégie agressive en matière de mobilisation de fonds étrangers, la Banque mondiale en sera affectée. Les banques privées, caisses de retraite ou fonds publics qui investissent parallèlement à la SFI orientent leurs déci-

⁴ Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Finlande et Suisse.

Les cinq institutions du Groupe de la Banque mondiale

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird)	Association internationale de développement (IDA)	Société financière internationale (SFI)	Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi)	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi)
Octroie aux conditions du marché des crédits aux pays en développement à revenu moyen	Octroie des crédits et des subventions à long terme et sans intérêts aux pays en développement les plus pauvres	Soutient aux conditions du marché le secteur privé dans les pays en développement et émergents par des prêts, des participations au capital et d'autres produits financiers, ainsi qu'en offrant des conseils	Encourage les investissements étrangers directs dans les pays en développement par des garanties couvrant les risques non commerciaux et offre des conseils en matière d'investissement	Arbitre les différends relatifs aux investissements entre gouvernements et investisseurs étrangers, et offre des conseils



Il serait judicieux que la Banque mondiale et l'AIB adoptent une stratégie commune pour les grands projets d'infrastructure.

sions davantage en fonction du gain que des priorités politiques de Washington ou de Pékin. Ces bailleurs de fonds se tourneront donc de préférence vers l'AIB si leurs investissements leur promettent des rendements supérieurs.

Pour sponsoriser le développement, l'AIB parviendra-t-elle en outre à s'ouvrir d'autres sources externes d'approvisionnement en Chine même, par exemple des entreprises publiques disposant de capitaux importants ou des millionnaires chinois, devenus entre-temps nombreux ? Cela aussi serait concevable.

Les villes et les provinces, des clientes potentielles

Les cibles potentielles de l'AIB sont en particulier les villes, les provinces et leurs entreprises de distribution, car le GBM ne couvre que partiellement cette clientèle, qui ne dis-

pose souvent pas de garantie d'État. En effet, alors que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird) se focalise sur les gouvernements nationaux, la SFI se concentre sur le secteur privé. Si l'AIB parvenait donc à combler cette lacune stratégique, le paysage multilatéral en serait complété de façon parfaite. À ce propos, il faut noter que, dans le monde entier, une grande partie des infrastructures sont financées et construites à l'échelon infranational et que le nombre de clients potentiels est considérable dans des pays comme la Chine, l'Inde ou l'Indonésie.

Enfin, la Banque mondiale et l'AIB devront aussi coopérer pour accorder leurs programmes nationaux à moyen terme ou mener le dialogue politique avec les gouvernements partenaires. Une stratégie concertée pourrait considérablement améliorer leur crédibilité et leur efficacité, alors que les recommandations contradictoires des partenaires au développement se neutralisent ou sèment la confusion.

Grâce à ses compétences spécialisées, l'AIB s'imposera sans doute comme acteur qualifié. Elle cherchera à avoir la primauté dans les questions régionales urgentes et les initiatives spécifiques. Ce faisant, elle concurrencera davantage la Banque asiatique de développement que la Banque mondiale. En effet, cette dernière ne bénéficie pas seulement de l'avantage d'occuper déjà avec succès plusieurs terrains thématiques, mais est encore prédestinée, en tant qu'institution mondiale, à mettre en œuvre un programme universel, comme le sont les Objectifs de développement durable de l'ONU.

La concurrence stimule les affaires

Il n'en reste pas moins que l'AIB concurrencera avec la Banque mondiale. L'essentiel est que cette compétition soit loyale et que l'AIB s'engage à respecter les normes internationales, ce qui semble actuellement son ambition. Dans ces conditions, les banques de développement subissent la même règle que le secteur privé: la concurrence stimule les affaires. Chose intéressante, la devise de l'AIB, «lean, clean and green» (économique, propre et vert), correspond à maints égards aux réformes en cours au sein de la Banque mondiale.

La Suisse devrait s'engager activement dans les deux institutions – Banque mondiale et AIB – en faveur du respect des normes harmonisées et d'une collaboration fructueuse. Elle devra veiller à ce qu'avec presque 30% du capital, l'État dominant (où la banque a aussi son siège), soit la Chine, n'instrumentalise pas l'AIB à son profit. Il faut que les décisions d'investir servent en premier lieu à la réduction de la pauvreté et non à des fins géopolitiques. Enfin, en matière d'infrastructures, l'AIB devrait mobiliser les connaissances et les fonds du secteur privé plutôt que de suivre les modèles purement étatiques d'inspiration chinoise. Tout cela devrait lui permettre de renforcer le système des banques multilatérales de développement.



Stefan Denzler
Senior Advisor, Banque mondiale,
Washington D.C.

L'Asie a besoin de billions pour l'électricité et les routes

Les projets d'infrastructures en Asie mobilisent des sommes gigantesques. Une étude montre que l'entretien et le développement des voies de communication, l'approvisionnement énergétique et les télécommunications nécessiteront 8 billions d'USD durant la présente décennie. La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB) peut jouer un rôle important dans ce domaine. *Biswa Nath Bhattacharyay*

À la suite de la crise financière mondiale de 2008 et des turbulences provoquées par la dette en Europe, les économies avancées, telles que celles des États-Unis ou de notre continent, sont confrontées à un ralentissement de la croissance, voire à une récession, et à un recul de la consommation. Par ailleurs, de grandes économies asiatiques ont vu leur croissance se contracter ces dernières années. L'Asie doit réorienter sa production – laquelle dépend des exportations – de même que sa croissance vers les marchés du continent. Cela passe par une plus grande connectivité intrarégionale des infrastructures et une intégration économique régionale plus poussée. De vastes projets d'infrastructures de portée nationale ou régionale, qui impliquent plusieurs

économies asiatiques, recèlent un grand potentiel et peuvent devenir de nouveaux moteurs de croissance. Ils sont, par nature, vecteurs d'emplois et d'investissements. Une meilleure connectivité des infrastructures en Asie et au-delà pourrait renforcer la compétitivité nationale et régionale ainsi que la productivité, accélérer la reprise économique et contribuer à générer une croissance équilibrée et inclusive à moyen et à long termes.

L'un des grands défis posés à la connectivité des infrastructures en Asie est l'énorme besoin de financement. Celui-ci se chiffre à 8,22 billions d'USD pour les années 2010 à 2020, soit 750 milliards par an, dans les secteurs des transports (aéroports, ports, chemins de fer et routes),

des télécommunications (réseaux fixe et mobile), de l'énergie (électricité), de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Ce montant se répartit entre les nouveaux investissements (68 %) et l'entretien ou le remplacement d'infrastructures existantes (32 %), comme le montre une étude menée par l'auteur du présent article pour la Banque asiatique de développement (BAD) en 2010¹.





Pour mobiliser autant de moyens en faveur des infrastructures en Asie, il faut écarter l'idée d'une solution unique. Les besoins sont trop importants, trop vastes et

¹ Bhattacharyay Biswa Nath, *Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010–2020*, 2010.



Les sommes nécessaires à la construction de routes en Asie sont colossales. Chantier en Inde.

Besoins d'investissements dans les infrastructures en Asie, 2010–2020

Secteur/sous-secteur	Asie de l'Est et du Sud-Est	Asie du Sud	Asie centrale	Pacifique	Total
 Électricité	3182,46	653,67	167,16	–	4003,29
 Transports	1593,87	1196,12	104,48	4,41	2898,87
Aéroports	57,73	5,07	1,41	0,10	64,31
Ports	215,20	36,08	5,38	–	256,65
Chemins de fer	16,14	12,78	6,03	0,00	34,95
Routes	1304,80	1142,20	91,65	4,31	2542,97
 Télécommunications	524,75	435,62	78,62	1,11	1040,10
Réseau fixe	142,91	6,46	4,45	0,05	153,87
Téléphonie mobile	339,05	415,87	71,97	0,95	827,84
Réseau à large bande	42,78	13,29	2,21	0,11	58,39
 Eau et assainissement	171,25	85,09	23,40	0,51	280,24
Eau	58,37	46,12	8,60	0,14	113,22
Assainissement	112,88	38,97	14,80	0,36	167,02
Total	5472,33	2370,50	373,66	6,02	8222,50

En milliards d'USD ; par sous-région et sous-secteur.

trop protéiformes, ce qui exige des sources et des mécanismes multiples de dotation. Des projets d'infrastructures relevant de secteurs et de configurations sociales, juridiques ou institutionnelles variés appellent différents modes de financement. De nouvelles modalités et institutions de financement des infrastructures sont, dès lors, de mise, étant donné que la capacité des organisations existantes, telles que les banques multilatérales de développement et les agences bilatérales de développement, est limitée par rapport aux énormes besoins d'investissements.

Une option serait de créer de nouvelles banques spécialisées dans les infrastructures, à l'image des banques asiatiques de financement qui leur sont consacrées au niveau régional ou sous-régional. Une autre possibilité serait de créer un nouveau fonds asiatique qui serait administré par les banques multilatérales de développement, telles que la Banque asiatique de

développement ou le Groupe de la Banque mondiale².

C'est un fait, l'Asie devra investir davantage dans les infrastructures ces prochaines années. En effet, les besoins en matière d'entretien et de remplacement des infrastructures existantes augmentent dans certains petits pays à croissance rapide, tels que le Bangladesh et le Myanmar. Par ailleurs, plusieurs catastrophes naturelles se sont abattues sur ce continent ces dernières années, qu'il s'agisse des graves inondations au Pakistan et au Myanmar, des ouragans aux Philippines, du cyclone au Vanuatu et du tremblement de terre au Népal. Surmonter les effets de telles catastrophes demande un développement croissant des infrastructures.

² Bhattacharyay Biswa Nath (2012), « Modes of Asian Financial Integration : Financing Infrastructure », dans *Infrastructure for Asian Connectivity*, pp. 349–401, Edward Elgar Publishing.

L'AIB peut jouer un rôle important

Les besoins financiers en Asie étant très importants, il y a de la place pour de nouvelles institutions. Cela dit, il est fondamental que les institutions financières régionales, les banques et les agences bilatérales de développement se différencient clairement, tout en se complétant de façon adéquate, afin que les infrastructures se développent efficacement. En juin dernier, la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB) a été élaborée dotée d'un capital social autorisé de 100 milliards d'USD.

De nouvelles banques multilatérales de développement, à l'instar de l'AIIB, peuvent jouer un rôle clé si elles ont la capacité d'induire efficacement une utilisation plus large des actifs financiers en vue du développement des infrastructures. Elles doivent, par ailleurs, être prêtes à concéder des prêts à taux faible et au moment opportun, no-

tamment dans les domaines de l'énergie, de la navigation et des ports. Il est important que les mécanismes soient simples et conviviaux, qu'ils fonctionnent sans accroc. Il serait de surcroît essentiel que de nouvelles banques multilatérales de développement collaborent avec les secteurs bancaire et financier pour cofinancer et garantir le financement privé d'investissements. Elles doivent s'efforcer, en finançant des projets régionaux ou transfrontaliers, d'améliorer la connectivité des territoires concernés et donc d'encourager la coopération économique régionale et l'intégration.

Unifier les règles pour faciliter les investissements

D'une manière générale, les «infrastructures lourdes» – comme l'approvisionnement énergétique et les routes – dominent les discussions. Elles ne peuvent, toutefois, fonctionner efficacement sans «infrastructures légères». Ces dernières incluent les politiques, réformes, réglementations, systèmes et procédures, connaissances, capacités techniques et institutions propices à une connectivité efficiente des infrastructures et à la promotion d'une croissance inclusive et durable. La connectivité en Asie requiert que l'on soit particulièrement attentif:

- à une coopération efficace entre les différentes agences et parties prenantes;
- à l'identification et à la hiérarchisation des projets;
- au développement et à la standardisation des politiques réglementaires et des cadres juridiques appropriés;
- au renforcement des capacités des pays en développement, notamment dans la conception et la mise en œuvre des projets de partenariats public-privé (PPP);

- au traitement des questions touchant à la protection sociale et à l'environnement;
- à la promotion d'une bonne gouvernance permettant un développement des infrastructures qui soit de qualité et présente un bon rapport coût-efficacité;
- à l'encouragement de la participation du secteur privé et de mécanismes innovants de financement des infrastructures.

Les institutions régionales devraient faciliter le développement des «infrastructures légères» par une coordination et une coopération efficaces entre pays asiatiques.

Planifier pour plusieurs générations

Un autre grand défi à relever est le manque de projets d'infrastructure susceptibles d'être financés par une banque et qui soient économiquement viables. Les projets d'infrastructures s'étalant généralement sur une longue période, il est difficile d'évaluer le retour sur investissement. Il est urgent, dès lors, de concevoir et de développer des projets d'infrastructures «bancables» qui font appel à des instruments pertinents, tels que divers modèles de PPP, des financements à taux préférentiel pour les pays les moins avancés et d'autres approches innovantes.

Identifier, prioriser et préparer des projets viables est une tâche souvent ardue et complexe. Des analyses coûts-bénéfices pertinentes s'avèrent indispensables, non seulement pour la génération actuelle, mais aussi pour celles à venir. Il est donc primordial que les banques multilatérales de développement existantes, les nou-

velles banques multilatérales de développement, les agences bilatérales de développement, les banques d'investissement, les institutions régionales de coopération et les institutions nationales spécifiques, renforcent leur capacité à identifier et à façonner des projets pertinents.

Pour mettre en place des réseaux d'infrastructures efficaces, inclusifs, durables et sûrs, les pays asiatiques doivent renforcer leur cadre juridique et réglementaire et concevoir de nouvelles lois et réglementations. Ils doivent également instituer des organes de surveillance indépendants et efficaces. Pour que des projets transfrontaliers se concrétisent sans souci, il est nécessaire d'harmoniser le cadre réglementaire et juridique ainsi que les systèmes et les procédures. Actuellement, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement financent des projets au niveau national. Pour les projets régionaux, il faut disposer d'instruments et de mécanismes appropriés lorsque plusieurs pays sont impliqués. Il est par conséquent indispensable de renforcer la coordination, la collaboration et les partenariats entre les institutions régionales pour assurer une connectivité sans faille en Asie.



Biswa Nath Bhattacharyay

Ancien conseiller à la Banque asiatique de développement (BAD), Manille; chargé de cours à l'université McGill, Montréal