

Un fonds qui profite à 82 pays

L'Association internationale de développement (IDA) dépend de la Banque mondiale. Elle œuvre, depuis sa fondation en 1960, en faveur des pays les plus pauvres. Les États partenaires reconstituent ce fonds tous les trois ans. Actuellement, l'IDA et ses partenaires se trouvent face à des enjeux cruciaux. D'une part, la crise financière et économique limite la marge de manœuvre financière des bailleurs de fonds traditionnels. D'autre part, les profondes transformations que connaissent les pays en développement contraignent l'IDA à redéfinir ses priorités stratégiques.



L'IDA a distribué 14,7 milliards d'USD en 2012. Elle attache une importance particulière à la mise en place et au renforcement des institutions, comme dans le port de Jakarta, en Indonésie (en illustration). Photo: SECO

L'IDA octroie des crédits préférentiels à des pays pauvres qui ne présentent pas la solvabilité requise par le marché. Depuis 2002, elle accorde aussi de plus en plus souvent des dons à des pays en développement fortement endettés. En outre, elle contribue à leur désendettement dans le cadre de deux programmes, l'*Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)* et l'*Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)*.

De 2003 à 2012, l'IDA a distribué en moyenne 11,7 milliards d'USD par an; ses dépenses ont fortement progressé ces dernières années pour atteindre 14,7 milliards en 2012. Ces fonds financent non seulement le désendettement, mais aussi des projets de développement dans les domaines suivants: éducation, santé, eau, énergie, agriculture et encouragement du secteur privé. À cet égard, l'IDA attache une importance particulière à la mise en place et au renforcement des institutions. Actuellement, 82 pays bénéficient de son aide, dont 40 se trouvent en Afrique.

Les fonds que l'IDA utilise pour financer les crédits et les dons proviennent des contributions des pays membres, de ses ressources

internes et des excédents qui lui sont versés par les institutions sœurs au sein du Groupe de la Banque mondiale, comme la *Banque internationale de reconstruction et de développement (Bird)* et la *Société financière internationale (SFI)*. Les montants de ces fonds sont redéfinis tous les trois ans lors des négociations destinées à la reconstitution de l'IDA. À l'occasion de la 16^e reconstitution qui a eu lieu fin 2010, 52 bailleurs de fonds ont apporté 64% du budget total de 49,3 milliards d'USD. L'IDA en a financé 28% par ses propres ressources. La Bird et la SFI ont fourni les 8% restants.

Changement de décor pour la reconstitution des ressources en cours

Le coup d'envoi de la 17^e reconstitution des ressources a été donné les 20 et 21 mars derniers à Paris. En l'espace d'un an, les 172 pays membres de l'IDA devront déterminer les ressources financières et les axes prioritaires du fonds de développement pour la période allant de juillet 2014 à juin 2017. La précarité de la situation financière de nombreux bailleurs de fonds traditionnels, prin-



Ivan Pavletic
Secteur Coopération multilatérale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

cipalement des pays occidentaux, fait craindre que leurs contributions soient inférieures à ce qu'ils avaient versé il y a trois ans. Dès lors, l'IDA et ses membres envisagent diverses options afin d'éviter un recul spectaculaire des ressources financières du fonds.

Une possibilité consiste à inviter les pays émergents à augmenter leur engagement financier envers l'IDA. Contrairement aux bailleurs traditionnels, ces derniers disposent d'une marge financière suffisante pour relever substantiellement leurs contributions. Puisqu'ils font partie des principaux clients de la Banque mondiale et que leur importance sur la scène internationale ne cesse d'augmenter, c'est aussi dans l'intérêt de la banque de les associer de manière durable à ses activités. La question est, toutefois, de savoir si les anciens et les nouveaux bailleurs de fonds s'entendront sur l'orientation future et les modalités de l'aide au développement fournie par l'IDA.

Une autre possibilité serait de permettre aux bailleurs de fonds d'accorder à l'IDA des prêts à des taux préférentiels. Il faut, cependant, s'assurer que ceux-ci complètent les contributions habituelles sous forme de dons des bailleurs et ne les remplacent pas. L'association étudie actuellement la faisabilité et les détails techniques de cette option.

Par ailleurs, l'IDA s'est proposée, pour ces trois prochaines années, d'améliorer l'efficacité de son organisation institutionnelle et de ses activités. En appliquant la devise «Maximizing Development Impact», elle veut revoir son modèle d'affaires, consolider la gestion par résultat et tirer davantage parti des synergies avec ses sociétés sœurs du Groupe de la Banque mondiale et ses autres partenaires. Ces efforts, qui coïncideront avec la mise en œuvre de la stratégie commune du Groupe de la Banque mondiale¹, devraient eux aussi contribuer à la solidité de l'assistance financière de l'IDA².

S'adapter aux nouveaux besoins des pays en développement

Ces dernières années, les pays en développement ont enregistré une croissance robuste. De 2002 à 2011, le revenu par habitant des États soutenus par l'IDA a ainsi progressé de 429 à 676 USD (à prix constants, année de référence 2000), soit une croissance annuelle de 4,8%³. Des pays comme l'Éthiopie, le Cambodge et le Rwanda figuraient même parmi les économies dont la croissance est la plus rapide. La forte demande de matières premières, le niveau élevé de liquidités sur le marché ainsi que la stabilisation du cadre politique et économique ont contribué de manière substantielle à cette évolution. Cette

conjoncture a favorisé les investissements directs étrangers dans les pays soutenus par l'IDA, qui sont passés de 13,7 à 89,7 milliards d'USD entre 2002 et 2011⁴.

Cette évolution a des conséquences directes sur l'IDA. Pour commencer, le secteur privé joue actuellement un rôle bien plus important dans les pays en développement et émergents qu'il y a quelques années, ce qui relativise l'importance des acteurs traditionnels de la coopération au développement, comme l'IDA. En deuxième lieu, la moitié environ des pays actuellement bénéficiaires passeront dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire d'ici 2025 et ne pourront probablement plus être soutenus par l'IDA. C'est notamment le cas de certains des dix plus grands pays bénéficiaires, comme le Ghana, l'Inde, le Kenya, le Nigeria, le Pakistan et le Vietnam⁵. Cette évolution, en soi positive, témoigne de la capacité de ces pays à se procurer des fonds auprès de la Bird ou sur les marchés des capitaux à des conditions usuelles ou presque. Toutefois, elle signifie pour l'IDA que ses activités – toutes conditions égales par ailleurs – se concentreront presque exclusivement sur le continent africain et, en particulier, sur des États fragiles en situation de conflit. Si l'IDA veut rester fidèle à son rôle de principal fonds de développement pour les nations les plus pauvres, elle devra revoir son modèle d'affaires et s'adapter en conséquence⁶. Elle privilégiera, en l'occurrence, l'assistance aux États fragiles, la lutte contre les conséquences du changement climatique, la promotion d'une prospérité équilibrée («Inclusive Growth» ou «Shared Prosperity»), ainsi que la mobilisation et le renforcement du secteur privé.

États fragiles en situation de conflit

L'assistance dispensée à cette catégorie de pays compte parmi les tâches les plus ardues de la coopération au développement. Leur vulnérabilité face aux crises, la faiblesse de leurs institutions et l'insécurité politique rend tout engagement des organisations de coopération à la fois coûteux et risqué. Toutefois, le *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, intitulé «Conflits, sécurité et développement», a montré qu'à certaines conditions il est utile, judicieux et possible de fournir une assistance à ces pays⁷. Le rapport détermine les axes d'intervention permettant de renforcer l'engagement de la communauté internationale dans les contextes fragiles. Il s'agit notamment de mieux tenir compte des conflits dans les programmes de développement, d'adapter les instruments et les mesures d'intervention à la situation des pays fragiles, de réduire la volatilité de l'aide fi-

Encadré 1

L'IDA en bref

- Comptant parmi les principaux bailleurs de fonds pour le développement, l'IDA fournit un soutien financier et technique aux 82 pays les plus pauvres, où vivent 2,5 milliards de personnes, dont 1,8 milliard disposent de moins de 2 USD par jour.
- L'IDA accorde environ un cinquième de ses fonds sous forme de dons et le reste sous forme de crédits sans intérêt dont le remboursement s'étale sur une longue période. Elle contribue ainsi de façon déterminante à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.
- L'IDA est une plateforme reconnue permettant de poursuivre une coopération au développement efficace. Elle soutient des programmes menés en toute autonomie par les pays concernés avec des fonds prévisibles sans qu'ils soient liés à des projets précis.
- L'IDA améliore constamment son système de mesure des résultats, en place depuis 2002, se soumet à des évaluations indépendantes rigoureuses et est saluée comme un modèle de transparence au niveau mondial. Elle vient ainsi au premier rang des 58 bailleurs de fonds figurant dans l'Aid Transparency Index.
- L'IDA dispose, dans presque tous les pays d'intervention, de personnes qui s'assurent sur le terrain que l'aide fournie parvient bien à ses destinataires et qu'elle est utilisée conformément à l'objectif fixé.

Source: L'Association internationale de développement (IDA) – *Le Fonds de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres*, Banque mondiale, Washington, avril 2013.

1 Voir l'article de Jörg Frieden, p. 30 de ce numéro.

2 Banque mondiale, *Setting the Agenda for IDA17*, 2013.

3 Calculs effectués sur la base des données de data.worldbank.org.

4 Calculs effectués sur la base des données de data.worldbank.org.

5 Central Global Development, *Soft Lending without Poor Countries. Recommendations for a New IDA. Final Report of the Future of IDA Working Group*, 2012.

6 Banque mondiale, *Setting the Agenda for IDA17*, 2013.

7 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 – conflits, sécurité et développement*, 2011.

Encadré 2

Réalisations

Pendant la décennie 2000 à 2010, l'IDA a obtenu les résultats suivants:

- Elle a permis à 47 millions de personnes d'avoir accès aux prestations de base en matière de santé et de nutrition, fait vacciner plus de 310 millions d'enfants et offert à plus de 2,5 millions de femmes enceintes la possibilité de bénéficier de consultations prénatales.
- Plus de 113 millions de personnes ont eu accès à une source d'eau de meilleure qualité.
- Plus de 3 millions d'enseignants ont été formés et des salles de classe ont été construites ou remises en état pour plus de 105 millions d'élèves. Les fonds de l'IDA ont financé l'une des plus grandes campagnes jamais réalisées pour augmenter le taux de scolarisation, qui s'est notamment traduite par une nette augmentation du nombre de filles scolarisées.
- Au Bangladesh, l'IDA participe depuis près d'une décennie à un projet d'électrification et de développement des énergies renouvelables dans les zones rurales. Ce projet a permis de raccorder 630 000 consommateurs au réseau.
- L'IDA a financé la démobilisation et la réinsertion de près de 441 000 ex-combattants dans huit pays sortant d'un conflit. En outre, elle a créé plus de 17 millions d'emplois en jours-personnes par des activités visant à fournir ou à rétablir l'accès à l'eau, aux routes et à d'autres infrastructures essentielles.

Source: L'Association internationale de développement (IDA) - *Le Fonds de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres*, Banque mondiale, Washington, avril 2013.

nancière et d'encourager le secteur privé et la création d'emploi.

De concert avec d'autres agences bilatérales et multilatérales, l'IDA s'efforce d'appliquer et de développer les approches énoncées par le *Rapport sur le développement dans le monde*, dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience de son engagement dans les pays fragiles. En juin 2011, la Banque mondiale a inauguré à cette fin le Global Center for Conflict, Security and Development à Nairobi. En outre, elle a renforcé sa présence dans les États fragiles, adapté ses effectifs, ses mesures et ses instruments aux circonstances locales et développé la collaboration avec la SFI, la branche du Groupe de la Banque mondiale spécialisée dans le secteur privé. Ces efforts se poursuivent⁸.

Encourager un développement tenant compte des enjeux climatiques

De nombreux pays en développement subissent aujourd'hui déjà les effets du changement climatique. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), les événements climatiques extrêmes, dont la fréquence et l'intensité augmenteront, feront obstacle au développement des pays pauvres. Les domaines tels que l'agriculture, l'approvisionnement en eau, la santé et les infrastructures sont particulièrement touchés⁹.

L'IDA met à la disposition des pays en développement des ressources financières et techniques considérables afin de les aider à atténuer l'augmentation des risques liés au climat. En 2011 et en 2012, elle a engagé plus de 31 milliards d'USD à ce titre, en centrant les mesures sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Soucieuse d'augmenter l'effet de levier de ses ressources financières, l'IDA aide les pays bénéficiaires à prospecter d'autres sources de financement (Fonds d'investissement climatiques, Fonds pour l'environnement mondial, Fonds de partenariat pour le carbone forestier ou encore Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement)¹⁰.

En dépit de ces efforts, les ressources dont les pays en développement ont besoin dans ce domaine restent énormes. Dans son rapport intitulé *Economics of Adaptation to Climate Change*, la Banque mondiale, en prenant comme hypothèse une hausse des températures de 2 degrés, estime que leurs frais d'adaptation atteindront 70 à 100 milliards d'USD par an entre 2010 et 2050¹¹. L'IDA continuera donc à œuvrer pour que les besoins d'ordre financier et technique des pays en développement soient couverts dans ce domaine. Elle est bien placée pour le faire,

en raison de sa présence tant locale que régionale, de son expérience et de son approche axée sur les prestations. Afin d'augmenter les effets d'échelle de ses investissements, elle donnera davantage d'importance aux grands projets régionaux présentant une utilité économique et sociale élevée («Transformational Projects») et recherchera ce faisant la collaboration avec le secteur privé¹². Les partenaires doivent encore formuler les objectifs précis de l'IDA en matière de changement climatique lors des négociations actuelles en vue de la reconstitution des ressources.

Encourager le partage de la prospérité

Ces dernières années, la forte croissance enregistrée dans de nombreux pays en développement s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités économiques et sociales. Les bailleurs de fonds demandent à l'IDA de trouver des moyens de renforcer les groupes défavorisés – comme les femmes, les jeunes ou les minorités – et de leur permettre de bénéficier davantage de la croissance économique. Cette demande apparaît également dans la nouvelle stratégie générale du Groupe de la Banque mondiale, qui se fixe notamment comme objectif d'œuvrer à un partage de la prospérité économique.

L'IDA axera ses efforts sur trois domaines prioritaires: la création d'emplois, l'amélioration de l'utilisation des revenus provenant de l'extraction de ressources naturelles et l'accès facilité au crédit. Même si des mesures concrètes doivent encore être définies, en fonction de la situation et des besoins de chaque pays, durant les négociations de reconstitution des ressources, tout laisse penser que les efforts se concentreront sur le recueil, l'échange et la transmission de données et de connaissances concernant les obstacles institutionnels au partage de la prospérité¹³.

Mobilisation et renforcement du secteur privé

Eu égard à l'importance croissante du secteur privé dans les pays en développement, l'IDA a l'intention de poursuivre et d'accroître ses efforts afin d'améliorer le cadre dans lequel les entreprises évoluent. Cette démarche devra se faire en étroite collaboration avec la SFI et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi), qui ont fortement développé ces dernières années leurs activités dans les pays soutenus par l'IDA et dans les États fragiles. Si l'IDA privilégie le secteur public, la SFI et l'Amgi s'adressent en premier lieu à l'économie privée, de sorte que les activités de ces trois organisations sont globalement complémen-

8 Banque mondiale, *IDA's support to fragile and conflict-affected states*, 2013.

9 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), *Rapport spécial sur la gestion des risques d'événements extrêmes et de catastrophes en vue d'une meilleure adaptation aux changements climatiques*, 2012, Cambridge University Press.

10 Banque mondiale, *Achieving climate resilient development progress report*. IDA16, 2012.

11 Banque mondiale, *Economics of adaptation to climate change - Synthesis report*, 2010.

12 Banque mondiale, *IDA support to transformational projects with regional impact*. IDA17, 2013.

13 Banque mondiale, *Setting the Agenda for IDA17*, 2013.

14 Sumner Andy, *Where Do The World's Poor Live? An Update*, IDS Working Paper 393, 2012.

15 OCDE, *Fragile States 2013 : Resource Flows and Trends in a Shifting World*, 2013.

La promotion d'un commerce socialement responsable et durable renforce les capacités exportatrices des entreprises et facilite l'accès aux marchés occidentaux.



Photo: SECO

taires. La formulation de stratégies par pays et de projets d'investissement communs, ainsi que l'optimisation des processus administratifs faciliteront la collaboration des gouvernements avec le Groupe de la Banque mondiale en général et avec l'IDA en particulier.

clairement de ceux de la Bird qui privilégie les pays à revenu intermédiaire. La formulation, en cours, de la stratégie commune pour l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale est l'occasion d'aborder cette question et d'autres aspects semblables. ■

Encadré 3

L'engagement de la Suisse

- La Suisse est membre de l'IDA depuis 1992. Grâce à la solidité financière du Groupe de la Banque mondiale et à son savoir-faire dans la lutte contre la pauvreté et les problèmes mondiaux, la contribution suisse à l'IDA représente un complément important des autres activités helvétiques en matière de développement.
- La Suisse contribue pour 708 millions d'USD, soit 2,1% des dépenses de l'IDA, ce qui fait d'elle le onzième bailleur en importance. Il s'agit de son apport le plus élevé à un fonds unique. En tant que donateur et grâce à sa participation active, la Suisse peut influencer de façon significative sur la définition des priorités.
- Pour la période allant de 2011 à 2014, la Suisse s'est fixé cinq objectifs principaux: lutter contre le changement climatique dans les pays soutenus par l'IDA, en mettant l'accent sur l'énergie, la gestion des forêts et le négoce de droits d'émission de CO₂; soutenir les États fragiles; promouvoir l'égalité des sexes; renforcer l'efficacité de l'IDA par le biais de systèmes de mesure, d'analyses et d'évaluations; garantir le financement du fonds à long terme.

Source: Fiche de projet SECO-DDC Organisations multilatérales, *La Suisse et l'Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale)*, septembre 2012.

Maîtriser les enjeux de demain

L'examen des priorités stratégiques montre que l'IDA pose déjà les bases requises pour maîtriser les enjeux de demain. Toutefois, si l'association entend conserver son rôle de chef de file dans la lutte contre la pauvreté dans le monde, elle devra, de concert avec ses membres, aborder ces prochaines années des questions encore plus fondamentales. Des données de 2008 montrent que 79% des personnes qui disposent de moins de 2 USD par jour vivent dans des pays à revenu intermédiaire¹⁴. Selon une étude de l'OCDE, sur les 47 États fragiles et en situation de conflit, 21 font actuellement partie de cette catégorie¹⁵. Dès lors, la question qui se pose pour l'IDA est de savoir si elle doit continuer à se concentrer sur les pays à faible revenu ou si elle devra élargir ses activités aux groupes les plus démunis des pays à revenu intermédiaire. Du fait qu'elle axe son travail sur la fragilité, les inégalités économiques et sociales, le changement climatique et la promotion du secteur privé, elle serait en effet bien armée pour aider ces derniers à réduire la pauvreté. Pour cela, il faut cependant que les rôles, les missions et les avantages comparatifs de l'IDA se distinguent