

Vers un nouveau mandat pour le Groupe de la Banque mondiale

Sous l'impulsion de son nouveau président Jim Kim, le Groupe de la Banque mondiale¹ s'est lancé dans une réflexion stratégique qui devrait conduire à un renouvellement important de son mandat et à une réforme en profondeur de son fonctionnement. Le processus est en cours et ses résultats sont encore en attente. Il est néanmoins d'ores et déjà possible de comprendre que les options suivantes seront privilégiées: davantage de synergies entre secteurs public et privé, concentration sur les questions d'intérêt mondial ainsi que sur les États fragiles, amélioration du sort des plus démunis et promotion de la croissance verte.



Les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods se sont rapprochées afin d'agir ensemble en cas de crises ou de catastrophes naturelles. En illustration: le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon (à gauche) et le président du groupe de la Banque mondiale, Jim Kim, lors d'une conférence de presse commune à Goma (R. D. du Congo), le 23 mai 2013.

Photo: Keystone

La Banque mondiale (BM) déploie son action dans un environnement favorable. Les perspectives de croissance des pays émergents restent bonnes à moyen terme, soutenant la demande de matières premières, qui est essentielle pour faire avancer les pays les plus pauvres. Les succès spectaculaires obtenus dans la lutte contre la pauvreté durant les vingt dernières années (voir *graphiques 1* et *2*) ont créé une dynamique qui permet d'espérer l'élimination presque totale des formes les plus extrêmes de misère au cours des deux prochaines décennies. L'Afrique

subsaharienne participe désormais à la croissance de l'économie mondiale. Une douzaine de ses États devraient atteindre bientôt le statut de pays à revenu moyen, créant les conditions d'un commerce régional prospère, capable d'entraîner la croissance des pays les plus pauvres.

Trois grandes tendances peuvent aussi soutenir la BM dans sa recherche de solution aux problèmes globaux les plus pressants:

1. La *collaboration entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods* s'est considérablement améliorée, rendant possible leur action commune, en particulier dans la gestion de crises résultant de conflits ou de catastrophes naturelles.
2. Les *entreprises* qui opèrent à l'échelle mondiale, pour assurer leur succès dans les affaires, doivent de plus en plus rendre des comptes sur leur apport au développement économique et social dans tous les pays où elles s'approvisionnent et où elles produisent. La contribution essentielle du secteur privé au développement, en particulier à travers la création d'em-

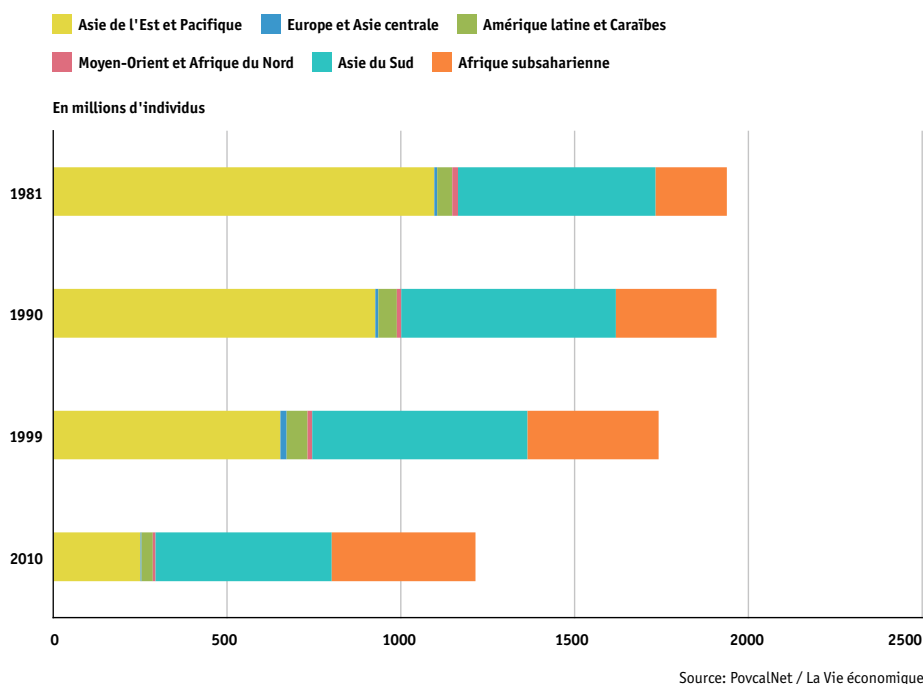
¹ Le Groupe de la Banque mondiale réunit cinq organisations distinctes du point de vue juridique et financier: la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird)*, qui prête aux pays à revenu intermédiaire et aux pays pauvres solvables; l'*Association internationale de développement (IDA)*, qui accorde des prêts ou des crédits sans intérêt et des dons aux pays les plus pauvres; la *Société financière internationale (SFI)*, qui octroie des prêts, finance des fonds propres et fournit des services-conseil pour stimuler l'investissement privé dans les pays en développement; l'*Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi)*, qui offre aux investisseurs des garanties contre les pertes associées aux risques non commerciaux dans les pays en développement; le *Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi)*, qui offre des mécanismes internationaux de conciliation et d'arbitrage des différends liés aux investissements. Dans cet article, le terme «Banque mondiale» (BM) se réfère au groupe dans son ensemble et inclut donc les cinq composantes de l'organisation.



Jörg Frieden
Directeur exécutif de la Suisse auprès du Groupe de la Banque mondiale, Washington

Graphique 1

Changements régionaux dans les populations extrêmement pauvres



plais dignes de ce nom, est ainsi stimulée par les exigences accrues des consommateurs.

- De plus en plus d'acteurs du développement, publics et privés, dans pratiquement tous les pays, reconnaissent l'obligation de combiner croissance économique et durabilité sociale et environnementale. Les choix qui en résultent sont loin d'être toujours faciles, mais assurent souvent une cohérence au moins partielle entre les objectifs poursuivis.

Les principaux obstacles externes au développement

Dans le déploiement de son action, même dans l'environnement économique favorable actuel, la BM rencontre des obstacles importants, qui sont d'origine et de nature éminemment politiques. L'action multilatérale indispensable à la promotion de biens publics mondiaux, comme la stabilisation du climat, le libre-échange, l'exploitation durable des mers et des forêts, requiert que les États les plus puissants assument leurs responsabilités, s'engagent dans la prise de décision commune et acceptent les résultats des débats et des négociations. Cela n'est pas souvent le cas, comme le montrent l'impasse des négociations sur le commerce mondial et sur la gestion du climat ou le débat sur la suppression des subsides réservés à la consommation de carburants d'origine fossile. Ce déficit de «leadership» mondial se re-

trouve, dans une certaine mesure, dans les délibérations de la BM et limite sa capacité à proposer des solutions durables aux problèmes qu'elle rencontre à l'échelle nationale. La banque peine aussi, pour les mêmes raisons, à provoquer, dans des entreprises et des fonds souverains émanant de nouvelles puissances économiques, le même engagement responsable que pour le secteur privé occidental. À l'intérieur de chaque État, même en présence d'une croissance économique soutenue, les bénéfices de l'activité économique peuvent être limités ou mal distribués à cause de sérieux problèmes de gouvernance, allant du manque de légitimité des élites au pouvoir jusqu'à la corruption et à l'inefficacité du secteur public.

Face à de telles situations, au-delà de l'impact positif mais nécessairement ponctuel des projets financés et soutenus par l'organisation, les moyens à la disposition de la BM pour promouvoir une prospérité durable et partagée équitablement sont essentiellement de nature intellectuelle. Désormais, dans la grande majorité des États membres, la BM n'est pas (ou plus) en mesure de dicter des réformes politiques sectorielles nécessaires à une meilleure distribution des richesses et des revenus, car ces États ont facilement accès à d'autres sources de financement extérieur, public et privé. Dès à présent, dans les pays émergents comme dans les pays pauvres, la BM ne peut espérer influencer les politiques publiques et la distribution des revenus que par la qualité de ses analyses et la crédibilité de ses propositions, en d'autres termes par la combinaison de financement, de connaissance et de savoir-faire acquis dans la pratique. Cette réalité impose des changements significatifs dans la manière de travailler du groupe et de chacune des organisations qui le constituent.

Les changements indispensables et les priorités nécessaires

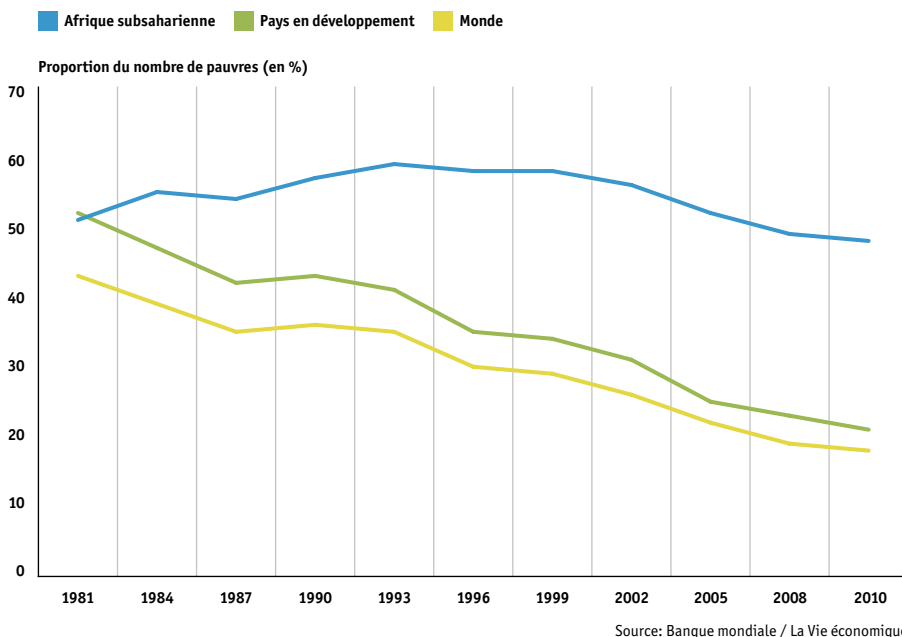
La BM doit changer pour rester pertinente et utile dans ce contexte mondial, caractérisé par des chances économiques et par des contraintes politiques. Elle doit choisir des approches et des domaines d'action qui maximisent sa position et ses compétences. Les principales tendances en ce domaine sont décrites dans ce qui suit.

Créer des synergies entre les secteurs public et privé, en particulier par des programmes conjoints Bird/AID et SFI/Amgi

La Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi) ont connu une forte expansion ces dernières années. Elles en-

Graphique 2

Proportion de la population vivant avec moins de 1,25 USD par jour



gagent désormais, bon an mal an, un volume de ressources financières comparable aux prêts conjoints de la Banque pour la reconstruction et le développement (Bird) et de l'Association internationale de développement (IDA), soit entre 20 et 25 milliards d'USD. Cette capacité unique de la BM d'agir avec des moyens considérables, tant dans le secteur public que privé des pays en développement, a jusqu'ici été sous-utilisée. Il est pourtant de plus en plus clair que cette combinaison d'approches et de compétences fait du groupe de la BM un partenaire idéal pour la promotion des infrastructures de base, de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'énergie électrique, de la croissance verte et surtout de la création d'emplois. La nouvelle stratégie devra ainsi être contraignante pour l'ensemble du groupe et faire de la promotion du secteur privé l'un des axes majeurs de l'action dans les prochaines années.

Poursuivre des priorités sectorielles adéquates qui assurent la pertinence globale de la BM

L'influence de la BM sur les stratégies de développement et les politiques sectorielles – nous l'avons déjà mentionné – dépend fondamentalement de la qualité de ses analyses et de son apport à la recherche de solutions adaptées à des environnements spécifiques. Les sources potentielles de ces compétences rares se trouvent d'une part dans l'universalité des expériences accumulées par la BM à travers le monde, d'autre part dans la qualité de son personnel, qui combine le savoir technique et la pratique dans la mise en œuvre

d'investissements et de politiques. Pour garder ces avantages comparatifs, la BM doit concentrer davantage ses ressources et son personnel dans la recherche de solutions à quelques problèmes complexes et éviter de se disperser sur trop de fronts. Ces engagements prioritaires devront avoir une dimension globale et affronter des problèmes similaires dans plusieurs pays (par exemple: accès général à des sources sûres d'énergie, mise à disposition durable de services d'assainissement dans les grandes métropoles, organisation de systèmes de sécurité et d'aide sociale destinés aux groupes les plus vulnérables de la population ou orientation ciblée et durable des subsides alimentaires).

Concentrer son aide sur les États fragiles, où la pauvreté reste endémique

Dans les États fragiles et encore plus dans ceux qui connaissent des guerres ou la violence civile, la pauvreté reste endémique et profonde, même en présence d'une croissance économique soutenue, par ailleurs souvent engendrée dans des enclaves qui exploitent des matières premières. La BM ne pourra contribuer vraiment à la lutte pour l'élimination de la pauvreté absolue sans s'engager davantage. Les approches tout comme les instruments doivent être adaptés; c'est ce que la BM a commencé à faire². Investir dans ces situations demande aussi la présence sur place d'un nombre suffisant de cadres ainsi que de collaborateurs sachant opérer dans un environnement difficile et possédant la logistique et la compétence nécessaire, pour gérer des problèmes permanents de sécurité.

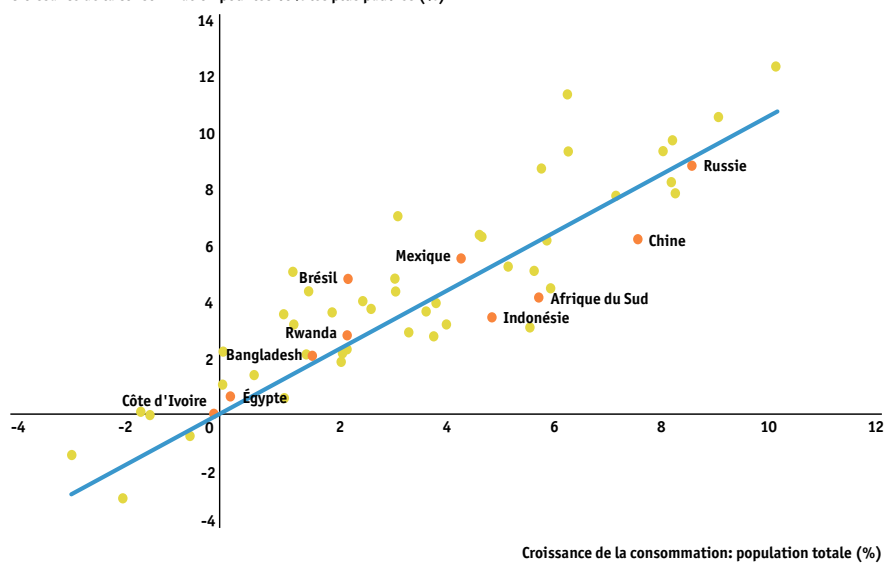
Influencer la croissance afin qu'elle soit durable et bénéficie aux plus pauvres

La croissance soutenue des dernières décennies dans les principales économies en développement et le «boom» des matières premières dans nombre de pays pauvres ont focalisé l'attention sur la distribution des revenus (voir *graphique 3*). La BM a choisi de s'attaquer à cette question en combinant distribution et croissance: elle poursuivra l'objectif d'une prospérité partagée en s'assurant que les plus démunis, soit 40% de la population touchant les revenus les plus faibles, soient les principaux bénéficiaires de l'expansion économique future et cela dans toutes les situations. Il s'agit d'un défi majeur, car la BM, même si elle le voulait, ne dispose plus d'instruments ou de ressources lui permettant d'imposer des politiques économiques ou des solutions sectorielles favorables aux pauvres. Elle devra poursuivre cet objectif en contribuant par des analyses et des informations au débat public dans les

Graphique 3

Croissance et consommation de la partie la plus pauvre de la population

Croissance de la consommation pour les 40% les plus pauvres (%)



Remarque: si le point symbolisant le pays est au-dessus de la bissectrice, la consommation des 40% les plus pauvres augmente plus vite que le PIB. C'est l'inverse dans le cas contraire.

Croissance de la consommation: population totale (%)

Source: Banque mondiale / La Vie économique

pays concernés³ et en s'assurant que les interventions financées ouvrent aux couches les plus pauvres de la population l'accès à des services et à des ressources susceptibles d'améliorer rapidement leur niveau de vie.

Assurer la durabilité du développement en promouvant une croissance verte

La BM contribue activement, par ses analyses et par sa participation active à la négociation internationale, à la recherche de stratégies qui combinent la croissance économique indispensable à la réduction de la pauvreté avec le respect des contraintes environnementales et la prise en compte de la valeur réelle des ressources naturelles utilisées. Ce souci de durabilité doit continuer à influencer les conseils de politique économique donnés aux pays membres et les choix opérationnels de la BM, tant dans le secteur privé que public. La promotion de l'accès universel à des sources sûres d'énergie à des prix abordables pour la majorité de la population se fera dans le respect de ce souci de durabilité et de réduction des émissions de carbone, mais sans dogmatisme, en tenant compte du potentiel, des coûts relatifs et des besoins spécifiques de chaque pays.

Ces changements d'orientation sont déjà entamés, mais leur approfondissement s'accompagnera de réformes en profondeur pour l'organisation. Ils nécessiteront une adaptation du modèle économique qui assure la viabilité financière du groupe. Des résistances aux changements, internes et externes, se manifesteront inévitablement. Le

nouveau président de la BM devra faire preuve de diplomatie et de détermination pour les dépasser.

La position de la Suisse

La Suisse, membre du Comité du développement et présente dans les conseils d'administration de toutes les composantes du groupe, s'est engagée dans la discussion stratégique en son nom propre et comme représentante des huit autres pays qui constituent son groupe de vote⁴. Lors des réunions du printemps 2013, le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Amman a approuvé les orientations de la BM, soit l'élimination de la pauvreté absolue et la promotion d'une prospérité partagée qui favorise particulièrement les groupes désavantagés. Ces orientations sont d'ailleurs parfaitement en ligne avec la loi suisse sur la coopération au développement ainsi qu'avec les priorités définies dans le message du Conseil fédéral sur la continuation de la coopération au développement, approuvé par le Parlement en 2012. Le soutien de notre pays aux nouvelles approches choisies par la BM se manifeste aussi par la participation active de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) à des initiatives lancées par la BM, surtout dans les domaines comme la conduite des finances publiques, la promotion du secteur privé, la gestion durable des eaux et des forêts, la promotion d'une croissance verte, les actions de développement en situation de fragilité et de conflits, ainsi que la prévention et la gestion des catastrophes naturelles. Ces échanges apportent à nos agences de développement un savoir technique utile et des réseaux de collaboration essentiels pour la réalisation de programmes à l'échelle mondiale comme dans les pays prioritaires de la coopération suisse. ■

2 Voir en particulier le *Rapport sur le développement dans le monde 2011 – Conflits, sécurité et développement*, Washington, 2011.

3 D'où l'importance de l'accès libre et universel à toutes les publications et aux données dont la BM dispose, déjà possible par Internet – voir www.banque-mondiale.org, en particulier les pages «Données», «Publications».

4 Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Pologne, Serbie, Tadjikistan et Turkménistan.