

Une extension possible du mandat de la Berd au monde arabe

Depuis la création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd) il y a vingt ans, le contexte politique et économique a subi de profondes mutations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses pays d'opérations. Pour répondre à ses nouvelles tâches, la Berd a dû s'adapter et évoluer. Les processus de transition en cours dans le monde arabe représenteront sans doute un des plus grands défis auxquels la Berd devra faire face. La question de l'expansion de son mandat vers le sud et l'est de la Méditerranée sera déterminante pour son avenir et devra être examinée avec soin pour ne pas porter préjudice au succès que l'institution a connu jusqu'ici.

L'année 2011 est particulière pour la Berd, puisqu'elle a fêté les 20 ans de son existence ce printemps. Elle se trouve aussi au centre de plusieurs des événements politiques qui ont cours actuellement. Depuis sa fondation, elle a confirmé qu'elle était un instrument multilatéral important pour accompagner la transition des pays de l'Europe de l'Est, de la CEI et d'Asie centrale vers la démocratie et l'économie de marché (voir *encadré 1*). La Berd, par sa mission qui consiste à promouvoir les initiatives des particuliers et des entreprises, a apporté une contribution fondamentale à l'évolution de ces régions. Étant l'un des plus gros investisseurs individuels, elle est devenue un partenaire possédant des moyens importants: elle peut les mettre à la disposition du capital-risque, transférer les bonnes pratiques et mobiliser d'autres investisseurs. Depuis 1991, la Berd a investi plus de 60 milliards d'euros dans quelque 3000 projets. À cela s'ajoute que, grâce à ses actions réfléchies et ses procédés anticycliques, elle a aidé à maîtriser les conséquences économiques de la récente crise sur l'Europe de l'Est. Durant ses vingt années d'existence, la banque a dû s'adapter à un environnement en mutation constante. Pendant ce temps, quelques-uns des pays d'intervention ont adhéré à l'Union européenne (UE) et ne dépendent presque plus du financement de la Berd (voir *graphique 1*). Cette dernière a correctement rempli son mandat, que ce soit pendant les bonnes années ou en période de crise, tout en réagissant aux nouveaux défis avec une excellente capacité d'adaptation.



Martin Shenton
Conseiller du directeur
exécutif de la Suisse,
Banque européenne pour
la reconstruction et le
développement (BERD),
Londres, Royaume-Uni

Les processus de transition dans le monde arabe

Les problèmes à l'échelle mondiale doivent être abordés et résolus de plus en plus souvent par l'ensemble de la communauté internationale. Les instituts multilatéraux tels que les banques de développement sont capables de relever des défis qui, en raison de leur complexité, leur sensibilité politique ou la masse financière nécessaire, dépassent les possibilités de la collaboration bilatérale. Depuis le début de 2011, le monde arabe subit de profonds bouleversements qui, espérons-le, conduiront à moyen terme à davantage de démocratie et à l'économie de marché. La communauté internationale veut utiliser les banques de développement comme un instrument de soutien au processus de transition. Il faut donc fixer précisément la répartition du travail entre les différents acteurs multilatéraux pour que les interventions réussissent tant pour la région que pour l'institution.

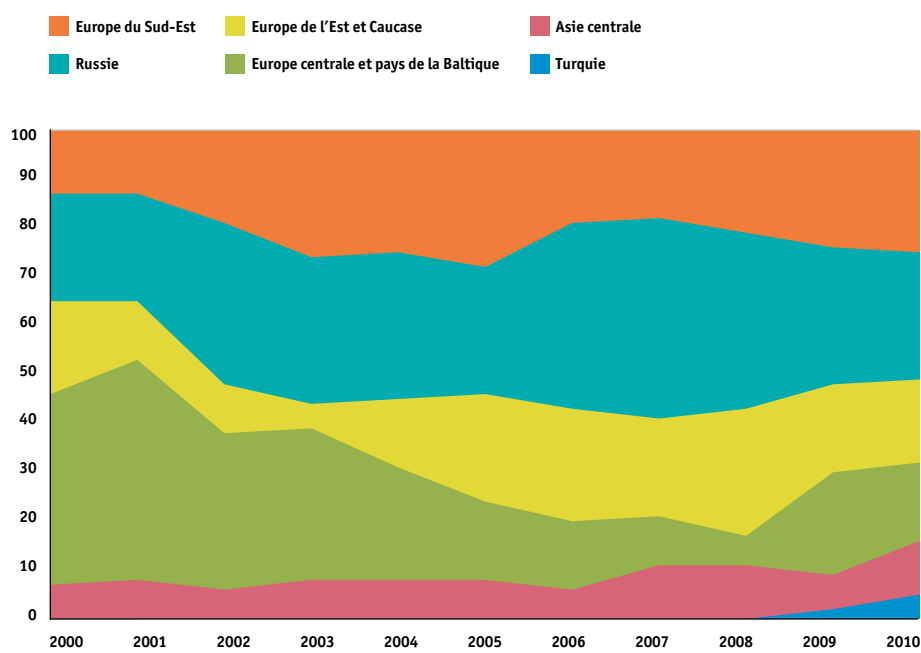
Étant donné la tournure historique que prennent les événements, la Berd se trouve face à un des plus grands défis qu'elle ait jamais connus. L'Égypte, qui en était simplement membre jusqu'à présent, avait demandé, dès 2010, le statut de pays bénéficiaire, suivie par le Maroc (également membre de la Berd) la même année. Or, l'élargissement des opérations vers ces deux pays dépasserait les limites géographiques clairement fixées jusqu'ici. En raison des changements survenus dans toute la région, d'autres pays pourraient signaler leur intérêt à moyen terme, alors qu'ils n'ont pas encore adhéré. Plusieurs membres importants se sont déjà exprimés en faveur d'un élargissement du mandat de la Berd.

Expérience et connaissances de la Berd

La Berd a procédé à une analyse technique qui a montré qu'elle peut jouer – avec son modèle d'affaires – un rôle important, en collaboration avec d'autres institutions et investisseurs, pour soutenir les processus de démocratisation et de transition économique dans le monde arabe. En s'appuyant sur les expériences qu'elle a accumulées durant ces deux décennies dans les pays bénéficiaires

Graphique 1

Activités de la BERD dans les différents pays, en % du volume annuel des opérations



Remarque: la Turquie est devenue un pays d'opérations en décembre 2008 et la BERD y a financé ses premières opérations d'investissement en 2009.

Source: BERD / La Vie économique

d'Europe de l'Est, la Banque possède aujourd'hui d'excellentes connaissances des processus de transition, qu'elle pourrait utiliser dans une nouvelle région du moment qu'elle s'en tient à ses atouts et à ses compétences-clés que sont une délimitation géographique des plus claires, une concentration sur le secteur privé et une orientation vers les projets (voir *graphique 2*). Bien que les processus de démocratisation qui ont cours en ce moment dans le monde arabe présentent quelques similitudes avec les événements qui ont suivi la chute du Mur il y a vingt ans, ils se produisent dans un tout autre contexte; la Berd ne peut donc tirer qu'un profit partiel de son expérience.

Vers un mandat élargi

L'assemblée annuelle de la Berd qui s'est tenue en mai à Astana au Kazakhstan a décidé que le Conseil d'administration travaillerait sur une proposition concrète en faveur d'une extension géographique de ses opérations. Comme on ne met pas en doute le besoin général de soutien que nécessite le processus de transition, la question des répercussions que pourrait avoir un éventuel élargissement géographique de ses activités sur la Berd elle-même devient fondamentale. Les discussions ont fait ressortir les points suivants:

1. Tout élargissement du mandat géographique de la Berd ne doit pas générer des dépenses en capital supplémentaires pour les pays actionnaires: les Parlements ne pourraient guère accepter cette surcharge budgétaire dans le contexte actuel. Il faut aussi tenir les engagements actuels de la banque envers les pays d'opérations. Il faut, en outre, se poser la question de savoir si, à long terme, un élargissement laisserait suffisamment de marge de manœuvre (réserves) en cas, par exemple, de nouvelle crise. Le montant optimal de l'engagement financier consenti dans la nouvelle région devrait, en outre, être adapté à la capacité d'absorption des États concernés, afin de s'assurer que le soutien apporté soit aussi efficace que possible.
2. Tout élargissement de l'engagement de la Berd doit être harmonisé avec les institutions internationales de financement qui œuvrent dans la région (Groupe de la Banque mondiale, Banque africaine de développement BAFD, Banque islamique de développement), qui possèdent déjà des ressources financières et de précieuses connaissances du pays, de même qu'une présence sur place. Ce n'est qu'en répartissant le travail que l'on pourra maximiser l'efficacité des efforts internationaux en utilisant les avantages comparatifs de chaque institution et en investissant les ressources des actionnaires le mieux possible. La création d'une nouvelle banque de développement pour le bassin méditerranéen, proposée par certains pays, ne ferait que fragmenter encore plus l'aide et n'est, de ce fait, pas une option valable.
3. L'élargissement géographique doit être clairement délimité. L'article 1 de l'accord instituant la Berd règle l'objectif et les régions d'intervention. Tout élargissement du mandat géographique doit passer par une modification de l'article 1 des statuts, ce qui n'est possible que si tous les pays actionnaires la ratifient à l'unanimité. Les pays membres ont des positions très diffé-

Encadré 1

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement

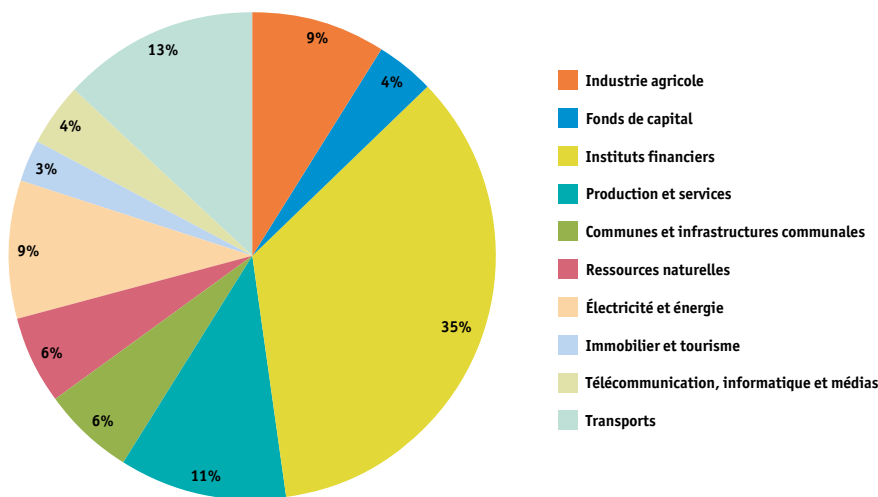
Fondée en 1991 après la chute du mur de Berlin, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd) a pour mission de soutenir les anciens pays communistes dans leur transition vers la démocratie et l'économie de marché. Elle compte 63 pays membres, réunis en 23 groupes électoraux, qui sont coresponsables du financement, du fonctionnement et des opérations de la banque. Une grande partie de ses activités sert à promouvoir le secteur privé. La Berd œuvre dans 30 pays d'opération^a. Au vu du dynamisme qui caractérise les nouveaux États membres de l'UE, le centre de son activité s'est déplacé vers l'Est (Asie centrale et Mongolie) et le Sud (Balkans et Turquie) depuis 2006. Elle est maintenant de loin la source de financement

multilatéral la plus importante de ces régions. Suite à la crise financière de 2008, la Berd a étendu ses activités de soutien et ses investissements annuels ont atteint un record de 9 milliards d'euros en 2010. Son travail est régi par *trois principes fondamentaux*: l'efficacité de la transition évalue le potentiel des projets pour réussir la transition des pays vers la démocratie et l'économie de marché; l'additionnalité permet d'éviter que la banque refoule, par ses activités, les investisseurs privés; la solidité des transactions bancaires garantit la robustesse financière des investissements (et, par conséquent, la pérennité de la Berd).

^a Voir sous www.ebrd.com, rubrique «Nos pays d'opérations»

Graphique 2

Engagements cumulés de la BERD selon les secteurs, en %



Source: BERD / La Vie économique

rentes sur les limites géographiques exactes. Certains pays parlent d'un voisinage de l'UE ou du bassin méditerranéen et d'autres actionnaires aimeraient englober l'ensemble de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dans les opérations de la Berd. Il est évident que la Banque ne pourra pas œuvrer automatiquement dans tous les pays appartenant au périmètre retenu, quel qu'il soit. Ceux-ci doivent remplir les critères politiques de l'article 1 (pluralisme et démocratie); c'est le Conseil des gouverneurs qui décide au final des pays bénéficiaires. En ce moment, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie sont au premier plan.

4. La priorité absolue revient au mandat de transition de la banque et il ne faudra rien changer au modèle d'affaires orienté vers le secteur privé lorsqu'il s'agira de fixer des critères à l'adhésion de certains pays. L'article 1 des statuts exige des États membres qu'ils pratiquent le pluralisme et la démocratie. Ce sont des conditions très importantes et qui seront décisives lors des futures adhésions. Dans le cas de l'Égypte, les élections annoncées pour l'automne 2011 serviront de baromètre.
5. La décision d'un éventuel élargissement des activités au sud et à l'est de la Méditerranée prendra du temps. Pour intervenir aussi rapidement que possible, la Berd propose de créer un fonds rapide spécial de départ. Ce fonds lui permettrait d'offrir une assistance rapide à la région tout en ayant suffisamment de temps à sa disposition pour soigner la mise en œuvre de l'élargissement. On pense surtout à la question des ressources en finances et en

personnel. Combien coûtera l'installation de l'infrastructure sur place ainsi que l'achat ou la constitution du savoir nécessaire? Quelles seront les conséquences d'une expansion sur la structure de la Banque (p. ex. la représentation des pays membres au Conseil d'administration)?

6. Un élargissement des régions d'intervention aura un impact très large sur les institutions de la Berd, qui devra être examiné avec minutie. Celui-ci recouvre des questions comme les ressources, l'adhésion à la banque et la représentation des nouveaux États à son Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration, qui représente les pays membres à la Banque, discute de ces questions en ce moment. L'objectif consiste à se mettre d'accord d'ici à la fin juillet 2011 en adoptant la même optique sur les points ci-après, qui seront soumis au Conseil des gouverneurs de la banque en vue d'une décision: conditions et procédures d'adhésion de nouveaux pays membres; délimitation géographique d'un éventuel élargissement; mise au net des questions financières; clarification de la question du mécanisme de lancement rapide et des besoins en coordination et en coopération entre les institutions multilatérales. Une décision sur l'élargissement de la mission devrait être prête d'ici à l'automne 2011 et les premières activités financées à partir du fond rapide de départ pourraient démarrer au printemps 2012. Une reconnaissance définitive de l'Égypte et du Maroc en tant que pays d'opérations ne permettrait pas à la banque de démarrer ses activités ordinaires dans ces pays avant 2013.

La position de la Suisse

La Suisse considère que les événements qui ont eu lieu récemment en Afrique du Nord et au Moyen-Orient sont une chance d'activer le processus de démocratisation dans la région et de consolider les principes de l'économie de marché. Certes, ces pays devront gérer par eux-mêmes les processus de réforme, mais les instituts internationaux de financement joueront un rôle central de soutien lors de leur mise en œuvre. Les expériences réalisées et les aptitudes que la Berd a acquises dans la promotion du développement du secteur privé dans les pays en transition laissent supposer qu'elle y parviendra.

La Suisse (voir encadré 2) participe activement à la discussion et évalue minutieusement comment la banque pourrait mettre à disposition son savoir et ses compétences au-delà de ses régions d'opérations actuelles. La Suisse a un intérêt considérable à ce que la

Berd soit forte et efficace. Son mandat clair et ciblé et son modèle d'affaires qui prône la promotion de la démocratie et de l'économie de marché ont fait leur preuve: ils sont même la marque de l'institution régionale. Un élargissement de son mandat géographique ne constituerait donc pas une menace. Les engagements pris par les pays donateurs devraient être maintenus si l'on s'en réfère au capital à disposition. Il est essentiel que la banque ne se précipite pas dans l'élargissement de son activité géographique, ce qui réduirait d'autant ses ressources. Un tel processus ne peut se faire du jour au lendemain; il s'agit d'un travail de longue haleine.

Conclusion

En raison de sa dimension historique, la communauté des États souhaite s'engager largement dans le processus de transition entamé dans les pays arabes. Il n'y a pas de doute que les banques multilatérales de développement sont l'instrument idéal pour ce soutien. Il reste, cependant, à désigner l'institution la plus à même de s'engager dans ce processus. Les institutions multilatérales doivent se coordonner afin que chacune apporte sa plus-value sous forme de savoirs et d'expériences. À quoi ressemblera concrètement cette collaboration et quelle sera son étendue? Cette question est d'une importance certaine et elle ne sera résolue que dans les débats et les négociations des prochains mois. Forte de son expérience dans le domaine des processus de transition vers l'économie de marché, la Berd offre une bonne base de soutien à la démocratie et à l'économie de marché dans les pays où le printemps arabe s'est développé. Il lui manque, toutefois, un ancrage régional ou une expérience ad hoc. Un élargissement de son mandat modifiera, en outre, le visage de la banque; la démarche doit donc être bien réfléchie et parfaitement préparée, tout particulièrement en raison des répercussions sur l'architecture globale des

banques multilatérales de développement. En sa qualité de membre du Conseil d'administration de la Berd, la Suisse a la possibilité de prendre de l'influence sur les modalités de cet élargissement, en ayant comme objectif l'efficacité et l'efficience du mandat conféré à la banque. Grâce aux relations bilatérales – qu'elles soient commerciales ou axées sur le développement – qu'elle entretient depuis des décennies avec l'Égypte, elle peut faire part de son expérience dans les débats et influencer sur l'élargissement géographique. Par conséquent, la Suisse continuera à participer activement et de manière constructive aux discussions portant sur l'élargissement du mandat de la Berd vers le sud et l'est de la Méditerranée. ■

Encadré 2

La Suisse et la Berd

La Suisse est membre fondateur de la Berd. Avec un capital souscrit de près de 480 millions d'euros, elle détient 2,3% des voix et est représentée par un directeur exécutif permanent. Celui-ci dirige un groupe électoral dont font, en outre, partie l'Ukraine, le Liechtenstein, le Turkménistan, la Serbie et le Monténégro. Depuis 1992, le Seco, qui est chargé des relations de la Suisse avec la Berd, a investi plus de 130 millions d'euros dans des projets cofinancés avec la banque (principalement dans le domaine des infrastructures et de la promotion du secteur privé) et dans l'assistance technique. Du point de vue géo-

graphique, le soutien de la Suisse s'est adressé en priorité à l'Asie centrale et à l'Ouest des Balkans. Elle a également contribué pour 4,35 millions d'euros au fonds *Early Transition Countries Fund (ETCF)*, qui soutient les activités de la banque dans les pays en transition les moins avancés. L'industrie suisse d'exportation profite des mandats de la Berd. Rien qu'en 2010, les entreprises suisses ont obtenu une trentaine de mandats pour une valeur de 2,4 millions d'euros, principalement dans l'infrastructure communale, l'énergie, l'électricité, les instituts financiers et la promotion des PME.